

MILITÆRE STUDIER

FORSVARETS STABSSKOLE

**4
2014**



Strategisk tenkning?

Norsk maktbruk i Afghanistan

Torgeir Wåde Westrum

Forsvarets stabsskole (FSTS)

Akershus festning, bygning 10, Postbok 1550 sentrum, 0015 Oslo, Norge

Forsvarets stabsskole er en del av Forsvarets høyskole (FHS). Som faglig uavhengig høyskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1 – 5).

Sjef Forsvarets stabsskole: kommandør Tom Egil Lilletvedt

Militære studier er en militærfaglig tidsskriftserie innenfor Forsvarets stabs-skoles ulike fagområder. Alle synspunkter, vurderinger og konklusjoner som fremkommer i denne publikasjonen står for forfatteren(s) egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: oberstløytnant Tormod Heier

Redaksjonskomité: oberst Gjert Lage Dyndal (PhD), kommandør Tom Egil Lilletvedt, kommandørkaptein Johan Bergh, kommandørkaptein Kåre Birger Grebstad, oberstløytnant Tormod Heier (PhD)

Norwegian Defence Command and Staff College

Akershus festning, bygning 10, Postbok 1550 sentrum, 0015 Oslo, norway

The Norwegian Defence Command and Staff College is part of the Norwegian Defence University College (FHS). As an independent university college, FHS conducts its professional activities in accordance with recognized scientific, pedagogical and ethical principles (pursuant to the Act pertaining to Universities and University Colleges, section 1 – 5).

Chief Norwegian Defence Command and Staff College: Captain N Tom Egil Lilletvedt

Militære studier is an independent military journal attached to the Norwegian Defence Command and Staff College's broad portfolio of professional interests. All views, assessments and conclusions which appear in this publication are the author's own. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor: Lieutenant Colonel Tormod Heier

Editorial board: Colonel Gjert Lage Dyndal (PhD), Captain N Tom Egil Lilletvedt, Commander Johan Bergh, Commander Kåre Birger Grebstad, Lieutenant Colonel Tormod Heier (PhD)

Strategisk tenkning?

Norsk maktbruk i Afghanistan

Torgeir Wåde Westrum

Redaksjon

Oberstløytnant Tormod Heier

Grafisk design

commandogroup.no

E-post

fhs.kontakt@mil.no

ISSN

1894-2547

1894-843X (elektronisk)

Bilder

Forsvarets mediesenter

Omslagsfoto

Medaljeseremoni for norske soldater som har tjenestegjort i ISAF-styrken Afghanistan, på Gardermoen militære flystasjon.

Foto: Torbjørn Kjosvold, Forsvaret.

Trykk

07 Media — 07.no

Henvendelser om skriftserien kan rettes til

Forsvarets stabsskole/Forsvarets høyskole

Postboks 1550 Sentrum

0015 Oslo

Forfatteren

Torgeir Wåde Westrum er orlogskaptein i Sjøforsvaret og arbeider til daglig i Nato Support Agency i Luxemburg. Han har lang tjenesteerfaring fra logistikkfeltet i Forsvaret med vekt på Fregattvåpenet. Spesialområdene til Westrum er innen økonomi, forvaltning, materiell- og forpleiningstjeneste, men også helikoptertjeneste og andre operative disipliner. Han har også tjenesteerfaring fra Telemark bataljon i Hæren, samt internasjonal tjeneste i regi av Luftforsvaret. Westrum er uteksaminert fra Forsvarets høyskole med en mastergrad i militære studier.

Summary

From 2001 until 2014, Norway has participated in NATO-led operations in Afghanistan. This study examines the scope of strategic thought underlying the Norwegian engagement. Is there a clear Norwegian national strategy when it comes to the military engagement? In other words, are political ends consistent with military means?

To investigate these questions, the study scrutinises statements from Norwegian governments and ministers in office (2001 – 2013) justifying the national contributions to Afghanistan. The arguments for Norway's engagement are arranged in three categories: Military and security-related goals; Afghan development and reconstruction; alliance obligations and reciprocal consideration. Key findings suggest that ends, ways and means within the first two categories appear as less explicit, whereas they are more explicit when it comes to alliance obligations and reciprocal considerations. Horizontal consistency between ends, ways and means in the same category or level of strategy appears to be of average extent, while the vertical consistency between levels appears less obvious. With the exception of statements on alliance obligations, political arguments for Norway's military contributions in Afghanistan during more than ten years thus indicate only little to moderate signs of an overall strategic thought. Hence, there seems to be a lack of consistency between Norwegian political and military strategies.

Keywords: strategy, strategic thought, ISAF, Norway, NATO, Afghanistan, political strategy, military strategy, grand strategy, policy, doctrine, consistency, alliance obligations

Innhold

Forfatteren	5
Summary	5
Redaktørens forord	9

Kapittel 1

Innledning	11
Bakgrunn	12
Problemstilling	13
Strategi og småstatsteori	14
Litteratur og forskningsstatus	15

Kapittel 2

Strategi – definisjoner

og analysenivåer	19
Hva er strategi?	20
Tidshorisont og konkurranse	21
Mål, midler og metoder	23
Konsistens og rasjonalitet	24
Strategi, policy og doktrine	25
Strateginivåer	26
Småstatsstrategi	29
Analyseverktøy	31

Kapittel 3

Argumenter for Afghanistan-bidragene

Strategikomponenter og beveggrunner	33
Mål og målsettinger	36
Militær sikkerhet og stabilitet	36
Samfunnsutvikling og gjenoppbygging	39
Allianseforpliktelser og resiprositetshensyn	40
Midler	41
Militær sikkerhet og stabilitet	42
Samfunnsutvikling og gjenoppbygging	44
Allianseforpliktelser og resiprositetshensyn	45

Metoder	46
Militær sikkerhet og stabilitet	47
Samfunnsutvikling og gjenoppbygging	48
Allianse- og resiprositetshensyn	49
Oppsummerte funn	50
Grad av definerte målsettinger	51
Grad av definerte midler	52
Grad av definerte metoder	52
Sluttrefleksjoner	53

Kapittel 4

Strategisk konsistens?	55
Horisontal og vertikal konsistens	56
Militær sikkerhet og stabilitet	56
Samfunnsutvikling og gjenoppbygging	59
Allianseforpliktelser og resiprositetshensyn	63
Konsistens mellom strateginivåer	64
Tilleggsobservasjoner	67
Strategikomponentenes hyppighet	67
Strategikomponenter og beveggrunner	68
Sikkerhetspolitiske dimensjoner	69
Oppsummering	71

Kapittel 5

Noen sluttrefleksjoner	73
Litteratur og kilder	77

Redaktørens forord

Kjære leser!

Norske myndigheter var blant de første som på kort varsel sendte styrker til Afghanistan etter de spektakulære terrorangrepene mot USA i 2001. Krigføringen mot al-Qaida og Taliban-regimet ble av mange — både på Stortinget og i Bondevik II-regjeringen — sett på som Norges «window of opportunity»: en kjærkommen mulighet for et lite land i nord til å gjøre seg lekker for en sikkerhetsgarantist som gradvis hadde mistet interessen for Norge, nordområdene og særnorske bekymringer i forholdet til Russland. Siden de første norske spesialstyrkene satte sin fot i landet før julen 2001 har cirka 9000 norske kvinner og menn fra alle forsvarsgrener deltatt. Norske politikere, embetsmenn, diplomater og soldater har vært med i alle faser av konflikten. På norsk side har ti soldater mistet livet. I tillegg har flere hundre blitt påført livsvarige skader. Målt i intensitet og omfang er det norske Afghanistan-engasjementet i operasjon Enduring Freedom (2001 — 2006) og ISAF (2003 — 2014) den mest omfattende krigsinnsatsen vi har deltatt i etter andre verdenskrig.

I denne fjerde utgaven av *Militære studier* setter vi derfor søkelyset på et av de mest ubehagelige spørsmålene som vil dukke opp i norsk offentlighet i 2015: Hva var den norske strategien i Afghanistan? Mange vil sikkert stille seg undrende til dette spørsmålet, for hvem har sett eller hørt noe til den norske strategien? Er det i det hele tatt mulig for en småstat å ha en strategi når premissene for krigen legges av større og mektigere land? Stortingets utenriks- og forsvarskomite har uansett bebudet en dyptgående og helhetlig gjennomgang av det norske engasjementet i 2015. Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet har på dette grunnlaget gått i gang med å utvikle mandatet til granskningskommisjonen. I mellomtiden gir vi våre lesere et innblikk i hvor vanskelig det kan være å ha en strategi.

I dette nummeret hevder forfatteren at norske myndigheter langt på vei ikke hadde noen strategi — eller plan — for hvordan norske styrker skulle brukes. Politiske uttalelser og styringssignaler i offentligheten var vage og tvetydige. Dette gjaldt under så vel Bondevik II-regjeringen (2001 — 2005) som under Stoltenberg II-regjeringen (2005 — 2013). Sammenheng og rasjonalitet mellom mål, midler og metoder — strategiens viktigste bestanddeler — var åpenbart ikke til stede, ifølge denne analysen. Det er derfor på høy tid, slik Stortinget har besluttet, å gå det norske Afghanistan-engasjementet nærmere etter i sømmene.

God lesning!

Tormod Heier

redaktør/oberstløytnant

Forsvarets stabsskole/Forsvarets høyskole

Kapittel 1

Innledning

Strategi er et nærmest grenseløst emne. Omfanget av litteratur, definisjoner, teori og empiri tyder på at dette er et fagfelt man aldri blir helt klok på. Fra multilaterale organisasjoner til privatpersoner, sivile og militære, politikere, næringslivsaktører og idrettsutøvere — alle har de et forhold til strategi som fenomen og begrep. Mange vil si seg enige i at vi alle trenger en form for strategi, nesten uansett hva som skal gjøres og i hvilken sammenheng.

I sin enkleste form benyttes ofte begrepet strategi om det å ha en plan for noe; det å oppnå eller bevege seg mot et bestemt resultat. En strategi bør uttrykke hvordan man kommer seg fra A til B. Med det menes en plan som sier noe om en kombinasjon av midler og metoder for å nå ett eller flere mål.

Ifølge statsviteren Richard K. Betts er strategisk tenkning et nødvendig grunnlag for ansvarlig bruk av militærmakt. I så fall vil militærmakt uten et tilstrekkelig strategisk fundament løpe en risiko for å bli uansvarlig. Betts (2006, s. 6) definerer denne typen strategi som *en plan for bruk av militære midler for å oppnå politiske mål*.

Dette synspunktet impliserer at det er en form for konsistens mellom politiske og militære strategier. Eller som Lars Wedin kaller sin innføringsbok i militærstrategi: *Från politiskt projekt till militär handling*. Mange vil si at militær maktbruk neppe kan lykkes uten solid strategisk forankring, også på politisk nivå.

I 2014 avsluttes det norske bidraget til NATO-styrkene i Afghanistan. Kanskje kan et rendyrket strategisk perspektiv hjelpe oss til en bredere forståelse av Afghanistan-engasjementet spesielt, og Norges bidrag i internasjonale operasjoner generelt.

Bakgrunn

Etter terroranslagene mot World Trade Center i september 2001 samlet USA en bred koalisjon som allerede i oktober samme år iverksatte operasjon Enduring Freedom i Afghanistan (OEF). Et viktig formål med denne operasjonen var å fjerne det sittende Taliban-regimet. Norge var blant de første av USAs nære allierte til å stille med soldater og materiell, herunder spesialstyrker, mineryddere, logistikkenheter og etter hvert også jagerfly. Samtidig ble NATO gradvis engasjert gjennom International Security Assistance Force (ISAF) i og rundt Kabul. Bare to år senere fikk alliansen mandat fra FNs sikkerhetsråd om å operere i hele Afghanistan.

På NATO-toppmøtet i Istanbul i juni 2004 ble det besluttet å opprette fire nye Provincial Reconstruction Teams (PRTer) innenfor ISAFs Regional Command North (RC Nord). Blant disse var PRT Meymaneh, som Norge overtok ansvaret for i september 2005. Stoltenberg II-regjeringen besluttet at norske bidrag til den USA-ledede OEF skulle avvikles, og at framtidig innsats skulle skje innenfor rammene av ISAF.

I tillegg til å lede PRT Meymaneh bidro også Norge de neste årene med blant annet logistikelementer, et feltsykehus, en utrykningsstyrke, jagerfly, spesialstyrker, helikopterstyrke for medisinsk evakuering, og diverse spesialister til stabs- og opplæringsfunksjoner. De fleste bidragene vil avvikles i løpet av 2014, etter hvert som USA og NATO gradvis trapper ned engasjementet i landet (Forsvarsdepartementet, 2014).

Norge har satset store militære ressurser i Afghanistan, men også politisk kapital og betydelige økonomiske utlegg. Når slike ressurser utsettes for risiko, slitasje eller vedvarende forbruk vil det ofte ligge en rasjonell begrunnelse i bunnen, men også en rasjonell forventning om at utbyttet rettferdiggjør – eller står i stil til – innsatsen.

Å etablere denne sammenhengen mellom utbytte og innsats er noe av det viktigste en strategi kan bidra med. Det kan for eksempel tenkes at det finnes flere tungtveiende grunner til at to til dels svært ulike norske regjeringer, Bondevik II-regjeringen (2001 – 2005) og Stoltenberg II-regjeringen (2005 – 2013), valgte å bidra militært i Afghanistan. Én slik grunn kan være behovet for å pleie forholdet til NATO-alliansens viktigste garantist, USA.

Beslutningen om å bidra kan også være forankret i hva norske myndigheter ønsker å oppnå i teatret. Strategi forutsetter i utgangspunktet at man stiller

spørsmål om hva slags mål man har for innsatsen; hvilke styrker er nødvendige, og hvordan skal disse styrkene brukes for å nå målene? Planene for slik innsats kan være grundig gjennomtenkt og nøye utarbeidet. Men det kan også være mulig å tenke seg at bidrag utløses på kort varsel, så å si ad hoc, uten at det er tenkt nøye igjennom på forhånd hva myndighetene ønsker å oppnå rent politisk, med hvilke metoder og med hvilke midler — altså innsats med en snever eller ufullstendig strategisk forankring.

Hvilke overlegninger som kjennetegner det norske Afghanistan-engasjementet kan i høy grad diskuteres. På den ene side har begge de aktuelle regjeringene rettferdiggjort den norske innsatsen på et rasjonelt og fornuftig vis (og sågar i form av slagord som «helhetlig strategi»), noe som kan tyde på at den er solid strategisk forankret. På den annen side er det hevdet, blant andre av statsviteren Janne H. Matlary, at norsk militær maktbruk i internasjonale operasjoner sjelden kjennetegnes av strategi eller strategisk tenkning (Matlary, 2012, s. 122). Denne uenigheten gjør det fristende å se nærmere på det norske militære engasjementet i Afghanistan nettopp med tanke på fravær eller nærvær av strategi.

Problemstilling

Spørsmål om strategisk forankring er en naturlig del av vurderingene rundt bidrag i internasjonale operasjoner. Vi må anta at den norske staten har vurdert fortløpende hva man ønsker å oppnå i Afghanistan, hvordan, og med hvilke midler. Hovedproblemstillingen blir derfor: *I hvilken grad karakteriseres den norske strategien i Afghanistan av politisk og militær konsistens?*

Dette er en stor problemstilling, og den må derfor deles opp i mer håndterbare analytiske størrelser. Dette gjøres blant annet ved å utlede tre spissere og mer avgrensede forskningsspørsmål:

- 1 Hvordan kan strategi defineres og analyseres?
- 2 Hvilke argumenter har Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringene lagt til grunn for Afghanistan-bidragene?
- 3 I hvilken grad har Norges engasjementet i Afghanistan hatt en konsistent strategi?

Hvert av de tre forskningsspørsmålene har fått sitt eget kapittel.

Kapittel 2 undersøker *definisjoner* av strategibegrepet og dets analytiske potensial. Det beskriver hvordan strategi kan defineres, analyseres, avgrenses i forhold til beslektede begreper (policy, doktrine), brytes ned i mindre enheter, inndeles i hierarkiske nivåer og anvendes som analytisk verktøy. I denne definisjonen vektlegges forekomsten av definerte mål, midler og metoder, samt en viss konsistens i sammenhengen mellom disse,

Kapittel 3 redegjør for *politiske argumenter*. Studien er basert på åpne, skriftlige kilder, nemlig politiske uttalelser som Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringene la til grunn for Afghanistan-bidragene. Argumentene som fremmes for Norges deltakelse i dette materialet, inndeles her i tre kategorier av beveggrunner: *Militær sikkerhet og stabilitet; afghansk samfunnsutvikling og gjenoppbygging; og allianseforpliktelser og resiprositetshensyn*. Disse beveggrunnene relateres igjen til de tre strategikomponentene mål, midler og metoder. Videre undersøker vi om noen av beveggrunnene framstår sterkere og tydeligere enn andre.

Kapittel 4 innsirkler begrepet *konsistens*, og til dels også *rasjonalitet*, ved å analysere uttalelsene om Afghanistan-engasjementet fra kapittel 3. Kapitlet analyserer hvorvidt sammenhengene mellom mål, midler og metoder framstår som konsistente i argumentasjonen. Vi undersøker hvorvidt det er henholdsvis horisontal og vertikal konsistens mellom de ulike strategikomponenter og kategorier av beveggrunner — med andre ord om vi nærmer oss et svar på hovedproblemstillingen. Funn presenteres, og resultater diskuteres og oppsummeres.

Kapittel 5 består av konklusjoner og avsluttende refleksjoner.

Strategi og småstatsteori

Strategi relatert til Norges militære engasjement i Afghanistan forklares ofte innenfor rammene av såkalt småstatsteori. I dette perspektivet støtter ofte småstatene de store for å få en form for goodwill tilbake. Et sentralt spørsmål er imidlertid om dette er dekkende også for den norske tilnærmingen. Kan det også foreligge andre begrunnelser?

Som vi har vært inne på, hevder Richard K. Betts at strategi er et helt nødvendig kriterium for å vurdere beslutninger om bruk av militærmakt. Dette skyldes at militærmakt – i samspill med andre politiske virkemidler – må orkestreres på en planmessig og egnet måte, slik at de politiske målene har nødvendig faglig forankring (Betts, 2000, s. 5). Betts understreker at de alvorlige konsekvensene som militærmakt kan føre til, må kunne rettferdiggjøres, spesielt når det gjelder utvikling av underliggende operasjonelle mål, samt midler og metoder. Uten en strategisk plan, sier Betts, kan maktbruken bli formålsløs og dermed også vanskelig å rettferdiggjøre.

Dersom Betts har rett, kan det stilles spørsmål ved hvorvidt Norges ressursbruk i Afghanistan har vært forsvarlig. Var ressursbruken i tråd med myndighetenes intensjon om å ivareta den afghanske befolkningens interesser? Kan det påvises strategisk tenkning relatert til det norske styrkebidraget, og i så fall ut over det småstatsperspektivet gir dekning for?

Slike spørsmål ansporer oss alle til kritisk refleksjon og ettertanke, og i dette tilfelle til en evaluering av det norske Afghanistan-bidraget.

Litteratur og forskningsstatus

Flere forskningsarbeider om Norges innsats i Afghanistan er produsert, og vi vil garantere få flere evalueringer av den norske innsatsen. Operasjonene åpner for studier med et stort spekter av metodiske tilnærminger, teoretiske perspektiver og analysenivåer, både innen forsvarsstudier og statsvitenskap.

Blant de arbeidene som tangerer problemstillingene i denne studien, er Erik Bøifots masteroppgave (2007). Bøifots arbeid bærer tittelen *Det norske militære engasjementet i Afghanistan – idealisme eller egeninteresse?* Bøifot har studert de politiske begrunnelsene for engasjementet og konkluderer med at disse hovedsakelig er forankret i behovet for å pleie forholdet til NATO, samt å bidra i kampen mot internasjonal terrorisme som også kan ramme Norge. Han hevder at den politiske diskusjonen i Norge «i liten grad har dreid seg om hva som behøves i Afghanistan, men snarere vært konsentrert om plikten til å delta og i hvilken grad og på hvilken måte Norge skal støtte NATO» (Bøifot, 2007, s. 67).

Bøifot drøfter hvorvidt Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringene mellom 2001 og 2007 har argumentert langs linjer av egeninteresse eller idealisme. Han hevder videre at dersom hans funn er representative, kan dette tyde på at mål/middel-analyser forekommer innenfor den norske utenrikspolitikken (ibid.). Bøifot drøfter imidlertid ikke eksplisitt hvorvidt dette handler om strategisk tenkning. Dersom denne utgaven av *Militære studier* kan bidra til å påvise forekomst av konsistente sammenhenger mellom strategiske mål, midler og metoder, kan dette eventuelt støtte eller svekke Bøifots funn.

Også Ida Maria Oma (2008) har skrevet en omfattende masteroppgave om det norske styrkebidraget i Afghanistan. Studien bærer tittelen *Internasjonal militær deltakelse: En analyse av Stoltenberg II-regjeringens sannsynlige avveininger mellom kostnader og fordeler av å imøtekomme forespørsler om styrkebidrag til International Security Assistance Force*. Omas case, som har en smalere tidsavgrensning, analyserer regjeringens argumentasjon for å bidra til ISAF, idet utenriks- og sikkerhetspolitiske motiver korrigeres for innenrikspolitiske hensyn. Omas fokus er imidlertid på hvordan kompromisser mellom de tre regjeringspartnerne Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti påvirket uttalelser og formuleringer rundt de norske styrkebidragene, ikke hvorvidt de tilkjennegir noen form for strategisk tenkning.

Den foreliggende studien benytter i noen grad sammenfallende datagrunnlag som Oma, men der Oma bruker forklaringsmodeller knyttet til det innenrikspolitiske, bruker vi det utledede strategibegrepet som forklaringsverktøy. Analysen kan dermed betraktes som et utfyllende bidrag til Omas studie.

Den serbiske offiseren Dejan Savic (2009) har også skrevet en masteroppgave om norsk strategi, med tittelen *Norwegian strategic culture: A key to understanding the Norwegian approach to the use of force*. I oppgaven beskriver Savic hvordan den politiske og militære eliten i Norge har ulike syn på formålet med militær maktbruk. Mens politikerne ofte ser maktbruk i sin videste forstand som et sikkerhetspolitisk virkemiddel, hevder Savic at offiserene er mer opptatt av territoriell integritet og beskyttelse av norske egeninteresser. Denne motsetningen tyder ifølge Savic på at norsk strategisk tenkning preges av ulike syn nedover i statsapparatet. Savics oppgave analyserer imidlertid ikke hvorvidt strategisk tenkning preger norsk maktbruk til støtte for politiske mål. Her kan våre undersøkelser forhåpentlig kaste ytterligere lys over Savics funn.

En framtreddende statsviter som har skrevet eksplisitt om norsk strategisk tenkning — eller mangel på sådan — er Janne Haaland Matlary (2012).

Matlary har blant annet bidratt til Sverre Diesens artikkelsamling *Strategi: Mellom vitenskap, intuisjon og etikk*. Hun kommenterer at «behovet for politisk evne til strategisk ledelse av militærmakt er påtrengende i NATO i dag». I sitt bidrag «Strategiske krav til sikkerhetspolitikken» hevder Matlary at politikerne i småstater som Norge er svært lite opptatt av strategisk tenkning. Matlary konkluderer med at mangelen på strategisk tenkning kan føre til at militærmakten mister sin funksjon innen tvangsdiplomati, og at konflikter dermed må bli til krig før de kan løses (Matlary, 2012, s. 115 – 116):

Dette er en ny situasjon sammenlignet med den kalde krigen, og historisk sett er det også relativt nytt at småstater i det hele tatt er med i krigføring. Det er derfor ikke rart at politikerne er ukjente med strategisk tenkning.

Selv om hun presenterer en grundig og velartikulert analyse av problemstillingen, er hennes argumenter for fraværet av strategisk tenkning når det gjelder de norske ISAF-styrkene i Afghanistan, i stor grad forankret i Bøifots masteroppgave. Ettersom foreliggende studie mer spesifikt vil undersøke hvorvidt aktuelle politiske uttalelser tilkjennegir strategisk tenkning om Afghanistan-bidraget, kan Matlarys argumenter eventuelt bekreftes ytterligere i vår analyse; alternativt kan våre egne funn svekkes.

Kommandørkaptein Jan Tore Nilsen (2011) har blant annet bidratt til Edström og Ydstebøs antologi *Militærstrategi på norsk: en innføring*. Nilsens kapittel bærer tittelen «Strategi og politiske prosesser». Her beskriver han hvilke prosesser som ligger til grunn for beslutninger om militære bidrag. Nilsen konkluderer med at selv om det i tilknytning til norske internasjonale operasjoner ikke kan påvises noen tydelig militærstrategisk begrunnelse, er militærstrategi noe som også småstater beskjeftiger seg med. Han hevder at småstatens pleie av forholdet til nære allierte er et uttrykk for en slik militærstrategi. Derimot var det få av beslutningstakerne som «la nevneverdig vekt på selvstendige norske militærstrategiske tanker om hva man konkret skulle oppnå ‘på bakken’» (Nilsen, 2011, s. 241). Analysen undersøker imidlertid ikke eksplisitt forekomsten av strategisk tenkning, slik denne utgaven av *Militære studier* tar mål av seg til å gjøre. Vår studie kan altså bidra med komplementære funn, til støtte for eller svekkelse av Nilsens konklusjoner.

Flere av studiene som er nevnt, handler på sine vis om hvilke verdier, argumenter og beveggrunner som påvirket norsk deltakelse i Afghanistan, noe de har felles med denne utgaven av *Militære studier*. Tekstene sier altså mye om *hvorfor* Norge har bidratt, men de undersøker ikke egentlig hvorvidt strategisk tenkning har vært en eksplisitt relevant faktor eller ei. Denne studien ønsker å knytte det norske tilfellet i Afghanistan nærmere til strategibegrepet, og vi vil derfor starte med å undersøke hvordan strategi kan defineres og analyseres.

Kapittel 2

Strategi – definisjoner og analysenivåer

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan strategi kan forstås. Denne forståelsen danner bakteppet for de vurderinger som ligger til grunn for datainnsamlingen, og definisjonene danner et fundament for videre analyse. Deretter vil vi bryte strategibegrepet opp i de tre bestanddelene mål, midler og metoder. Disse indikatorene brukes til å gruppere datamaterialet i kapittel 3, og omtales tidvis som de tre *strategikomponentene*. Videre vil vi utdype hvordan strategi er uløselig knyttet til begrepet om rasjonalitet. De senere vurderinger av hvorvidt sammenhengene mellom strategikomponentene er konsistente (kapittel 4), hviler på naturlig nok på forutsetningen om rasjonalitet i myndighetenes vurderinger og beslutninger.

Etter å ha beskrevet strategiens viktigste bestanddeler og aspekter vil vi fokusere på to begreper som ofte forveksles med strategi, nemlig *policy* og *doktrine*. Disse begrepene relateres ofte til militær maktbruk, og benyttes også i den senere analysen. Vi kommer også inn på småstatsstrategi, ettersom dette kan gi forklaringskraft til småstaters vurderinger og handlemåter, også i relativ forstand til andre små og store stater eller allianser. Småstatsstrategi benyttes også som argument i analysen. Videre følger en beskrivelse av hvordan strategikomponentene er tenkt benyttet som analytiske verktøy.

Hva er strategi?

Begrepet strategi kommer av «strategos» – det greske ordet for general. Fra slutten av 1700-tallet ble begrepet stadig oftere tatt i bruk i Europa, og det ble særlig aktualisert av det 19. århundres militærteoretikere. Siden den gang har strategibegrepet blitt trukket inn i en mengde fora og fagfelter. Det benyttes innenfor utallige områder, det være seg nasjonalt eller internasjonalt, politisk, militært eller kommersielt, offentlig eller privat. Strategibegrepet har mangfoldige definisjoner, til og med om vi holder oss i den militære sfære (Wedin, 2009, s. 15 – 16). Strategi er blitt et moteord som er utvannet til å bety nærmest «(...) alt – og dermed ingenting» (Diesen, 2012a, s. 7). Likevel er strategibegrepet en viktig del av militærteorien, både med tanke på å forstå historiske hendelser og nåtidens operasjoner.

Strategibegrepet har tross dets mangfoldige uttrykk og definisjoner en felles kjerne og utgangspunkt: Det knytter seg til fremtiden (Strachan, 2011, s. 1281). Strategi sier noe om hvordan en nåtidig tilstand kan påvirkes slik at en framtidig tilstand blir slik man ønsker. Strategi omhandler altså hvor man skal, hvilken vei man skal ta for å komme dit, og hvordan. Å definere mål, midler og metoder er altså en viktig del av arbeidet med å utvikle en strategi. Samtidig kan dette kan i mange tilfeller gjøre en operasjonalisering av strategibegrepet vanskelig, for det er ikke nødvendigvis slik at enhver form for strategi lar seg dele opp i mål, midler og metoder, eller kan avgrenses i tid og rom (ibid.).

Statsviter og forsvarsanalytiker Elinor Sloan (2012, s. 1 – 2) tar i oversiktsverket *Modern military strategy* utgangspunkt i Carl von Clausewitz' berømte strategidefinisjon. Der omtaler Clausewitz slagets funksjon for krigen, forstått som at krigen vinnes ved å slå motstanderen i utvalgte slag. En vanlig fortolkning av Clausewitz' definisjon er at den foruten faktisk bruk av makt også inkluderer trusler om maktbruk. Dette tyder ifølge Elinor Sloan på at også andre virkemidler enn konkret militærmakt kan være viktig for krigens utfall – for eksempel politiske virkemidler for øvrig. En slik forståelse er ifølge Sloan sammenfallende med begrepet «grand strategy» (ibid.)

«Grand strategy» kan forstås som summen av de politiske grep som en stat tar for å nå sine mål, hevde sine interesser eller underbygge statens sikkerhet (ibid.). Militær maktbruk, eventuelt implisitt eller eksplisitt trussel om bruk av slik makt, er derfor bare noen av flere statlige utenriks- og sikkerhetspolitiske virkemidler innenfor den overordnede «grand strategy». Dette kan også hevdes

å gjelde for stater som ikke har en definert «grand strategy». Janne Haaland Matlary anfører som eksempel at flere europeiske land generelt bidrar i NATO-operasjoner primært for å pleie forholdet til USA, og dette er en type sikkerhetspolitisk agering som faller inn under «grand strategy»-begrepet (Matlary, 2012, s. 117).

Tidshorisont og konkurranse

Å definere optimale midler og metoder i en strategi kan være vanskelig fordi usikkerheten øker desto lenger fram i tid målene ligger. Som Hew Strachan påpeker, har de siste tiårenes hendelser og kriger vært vanskelige å forutse, ikke minst i et kortsiktig perspektiv. Det er nok å nevne Berlinmurens og Sovjetunionens fall, Irak-krigene, terrorangrepene mot USA i 2001, den påfølgende invasjonen i Afghanistan, eller hendelsene i Egypt, Libya, Syria og Ukraina etter 2011. Kan man operasjonalisere strategibegrepet slik at det tar høyde for slike eventualiteter?

Spørsmålet kan virke umulig å svare på, og det impliserer nærmest at strategier med lang tidshorisont vanskelig kan bli annet enn visjonære tanker. Strachan (2011, s. 1281 – 1282) viser til at begrepene «grand strategy» og «national strategy» benyttes om hverandre i Europa og har tidshorisonter fra minimum ti til nærmere 30 – 35 år. Med slike tidsperspektiver er det bare å vente at det å legge strategier med ambisjoner om å knytte sammen mål, midler og metoder blir meget utfordrende.

Strachan (2011) bruker forskjellen mellom «grand strategy» og «military strategy» til å vise hvordan tidsperspektivet påvirker strategiens konkretiseringsgrad. «Grand strategy» kan tolkes som en mer generell og visjonær idé om hvordan framtiden skal se ut og dermed bli mer en tenkemåte snarere enn en konkret handlemåte. Motsatt hevder Strachan at «military strategy» er mer konkret og knytter seg til spesielle situasjoner. I utgangspunktet er det dermed enklere å definere handlemåter for å innfri fastsatte mål, og det finnes også mer konkrete midler og metoder egnet til å nå disse målene.

Vi ser av Strachans argumentasjon at strategi har dimensjoner knyttet til tid og rom som endrer begrepets innhold. Jo lengre tidsperspektiv og jo mer

ambisiøst nedslagsfelt, jo mindre konkret blir strategien. Samtidig blir den mer visjonær, overordnet og geografisk frikoblet jo lenger fram i tid vi ser.

Der «grand strategy» og «national strategy» framstår som noe upresise og åpne størrelser, forklares ofte «military strategy», som vi har sett, mer eksplisitt. Militærstrategi, som befinner seg på et tenkt nivå under «grand strategy», kan defineres som en plan for hvordan militærmakt brukes for å nå et konkret politisk mål (Høiback, 2011, s. 18). Dette er i tråd med Clausewitz' klassiske definisjon av krig (militærmakt) som utøvelse av politikk med militære virkemidler (ibid.): «War is a mere continuation of policy by other means» (Clausewitz, red. Rapoport, 1968, s. 119). Strategibegrepet innebærer altså en operasjonalisering av politikken, der militærmakten er ett av flere virkemidler. Formålet blir da å utnytte dette maktmidlet slik at man kan oppnå politisk gevinst — direkte eller indirekte; i forsvar, beredskap eller angrep. Spørsmålet man må stille seg, blir da: Hvordan kan militærmakten best brukes for å støtte opp om de politiske målsettingene? Svaret avhenger blant annet av det systemet, den staten eller den viljen aktøren forsøker å påvirke.

Den viljen som søkes påvirket, vil som oftest konkurrere med vår egen vilje. Med andre ord: «Strategi er å finne en fornuftig balanse mellom (spesielt betydningsfulle) mål, midler og metoder, ofte i en situasjon preget av konkurranse» (Høiback, 2011, s. 40). Konkurranseselementet understrekes også av Matlary: «Jeg definerer strategi som en plan for den interaktive logikken med motstandere eller motstand for å nå det målet man har satt seg» (Matlary, 2012, s. 116).

Sentralt ved strategibegrepet er altså at vi står overfor en vilje i opposisjon til vår egen, underforstått et element av konkurranse. Dette er hva Matlary betegner som strategiens interaktive logikk eller karakter: en strategi må ta høyde for hvordan de ulike partenes trekk påvirker hverandre gjennom en lang rekke trekk og mottrekk. Siden det er vanskelig, om ikke umulig, å fullt ut kjenne til hvilke tanker og planer en motstander har, kan vi derfor bare forsøksvis anta noe om hans rasjonale, intensjoner, og dermed neste trekk. Derimot kan vi stadig evaluere hvorvidt strategien innebærer en fornuftig balanse mellom mål, midler og metoder, slik Høiback formulerer det.

Mål, midler og metoder

I det politiske prosjektet – målsettingen for statens eller nasjonens politikk – er strategi et ord som brukes for å beskrive hvordan mål kan nås (Wedin, 2009, s. 17). Dette «hvordan» forutsetter at strategien også sier noe om hvilke midler og metoder som er hensiktsmessige. Strategiens bestanddeler eller komponenter – dens mål, midler og metoder – bindes altså sammen ved at de er gjensidig funksjonelle, akseptable og realistiske. Dersom for eksempel midlene er utilstrekkelige, kan målene vise seg å være urealistiske. Tilsvarende må metodene være akseptable, ettersom bruk av uakseptable metoder raskt kan få uønskede konsekvenser (ibid.).

At mål, midler og metoder skal være gjensidig funksjonelle, betyr ikke bare at verktøy og framgangsmåte må være egnet i forhold til jobben som skal gjøres, men også at det kan være nødvendig å dimensjonere målene ut fra tilgjengelige midler og metoder. Det er for eksempel lite fruktbart å sette seg mål man ikke har ressurser til å nå. Mangler ved midler og metoder kan muligens avhjelpes på kreative og dynamiske måter, men de kan likevel være styrende for hvilke mål det er mulig å nå.

I en militær kontekst vil måten midler og metoder kombineres på, være knyttet til mål på taktisk, operasjonelt, militærstrategisk eller politisk nivå. Ved å etablere en plan som knytter mål til midler og metoder, har man ikke bare konkretisert *hvordan* målene skal innfris, men man har også etablert en prosessbeskrivelse som leder fram til måloppnåelse. Dermed kan avvik fra prosessen lettere identifiseres underveis, noe som gjør det mulig å korrigere planen på et tidlig tidspunkt, eller å iverksette alternative planer. Ettersom militærmakten skal kunne forholde seg til uforutsigbare situasjoner og hendelser, er det viktig å ha stor grad av fleksibilitet. Dette gjør det mulig å beholde initiativet snarere enn å bli styrt av begivenhetene i teatret. Militære organisasjoner foretrekker generelt sett offensive strategier, eller doktriner, for å unngå å havne i slike reaktive posisjoner (Posen, 2009, s. 23–25). Doktrinene beskriver følgelig ofte hvilke metoder som skal brukes sammen med midlene for å nå de strategiske målene.

Konsistens og rasjonalitet

Ettersom strategi kan defineres som «læren om sammenhengen mellom mål og midler» (Diesen, 2012a, s. 7), må vi forutsette at en konstruktiv strategi er konsistent, altså at det er en indre logisk sammenheng mellom mål, midler og metoder. Ordet konsistens (av latin «concistare», stå fast) betegner gjerne et forhold mellom relasjoner som er konsekvent, motsigelsesfritt og sammenhengende.¹

Vi må også forutsette at strategien er noenlunde rasjonell, altså at midlene, via en metode, på en fornuftig måte er knyttet til målet. Med andre ord er rasjonalitet å anse som en innebygd del av konsistensbegrepet. Ordet rasjonalitet stammer fra latinsk «ratio», som betyr fornuft (Gilje og Grimen, 1995, s. 194).

Rasjonalitetens utgangspunkt er at mennesker er fornuftige og tar fornuftige valg. Et rasjonelt valg innebærer å ta hensyn til den tilgjengelige informasjon og kunnskap som foreligger på beslutningstidspunktet, slik at man kan maksimere nytteverdien av valget (ibid., s. 204–205). Et rasjonelt valg av strategi vil med andre ord si at man tar velbegrunnede beslutninger om midler og metoder som antas å ha størst relevans for målet. Dette betyr vel å merke også at avgjørelser som i ettertid virker ufornuftige, likevel kunne være fornuftige da de ble tatt. Informasjon som ikke kom til vurdering på beslutningstidspunktet, svekker altså ikke valgets rasjonalitet i valøyeblikket.

I etterpåklokskapens lys kan det være vanskelig å evaluere rasjonaliteten i fortidige valg, beslutninger og handlinger, all den tid vi ikke alltid kan få en uttømmende oversikt over de forhold aktøren vektla. Det kan for eksempel godt tenkes at andre forhold var av betydning for beslutningen enn de som senere lar seg gjenfinne. Det kan handle om aktørens personlige preferanser, usagte oppfatninger, fortolkninger og slutninger (som sågar kan ha vært feilaktige, eller senere kan vise seg å være det). For aktøren kan de

¹ «Kravet om å være konsistent er et grunnleggende vilkår for oppbygging og godtagelse av logiske og andre systemer (kunnskapsmengder eller vitenskaper), fordi det motsatte, den logiske motsigelse, synes å gjøre enhver form for orden og rasjonalitet umulig. Hvis et system av utsagn samtidig inneholder både et utsagn og dets negasjon, regner man at selve systemet dermed er uegnet til å uttrykke sann kunnskap.» (fra Store Norske Leksikon, 2005–2007).

likevel ha framstått som relevante, riktige og konsistente, både i objektiv og subjektiv forstand.

Aktøren kan dessuten i noen grad ha lagt en annen type rasjonalitet til grunn enn den formålsrasjonalitet vi gjerne forutsetter. Som Gilje og Grimen (1995, s. 208) påpeker, finnes det også andre former for rasjonalitet enn vår moderne, vestlige. Disse holdes imidlertid utenfor i denne studien.

Strategi, policy og doktrine

Det finnes en rekke begreper som dels overlapper, dels er beslektet med og dels brukes synonymt med strategibegrepet (Høiback, 2011, s. 62 – 70). Blant disse er det særlig to som ofte forveksles med strategi, eller rett og slett brukes som en erstatning for strategi (ibid.), nemlig *policy* og *doktrine*.

Begrepene policy og strategi benyttes ofte om hverandre, noe som kan bidra til at begge begrepene utvannes og misforstås. Ifølge Matlary omtaler politikere ofte prinsipper og handlingsregler som strategi, mens de snarere er å anse som policy (Matlary, 2012, s.114 – 115; Høiback, 2011, s. 66). Forskjellen er at der strategi tar høyde for motstanderens vilje og mottrekk, har ikke policy en slik dimensjon. Det er derfor uheldig om «strategi» erstattes med «policy», noe som ofte skjer fordi brukerne av begrepene ikke vet forskjellen og ikke er seg bevisst behovet for strategisk tenkning. Strategisk tenkning forutsetter en logisk vurdering av egne og motstanderens mulige trekk og handlinger, inkludert tilsynelatende ulogiske trekk som følger av motstanderens forsøk på å utmanøvrere oss (ibid.).

Samtidig kan det argumenteres for at «policy» er et enklere begrep å bruke enn «strategi», spesielt dersom den militære tilstedeværelsen i operasjonsområdet har andre årsaker enn det selve operasjonen tilsier (Matlary, 2012, s. 133 – 136). Dersom for eksempel nasjonale bidrag til ISAF i noen grad er motivert ut fra et ønske om å pleie forholdet til alliansepartneren USA, kan en strategi som er myntet på å slå en motstander lettere fravikes. I slike tilfeller kan en policy som bidrar til minst mulig politisk kostnad være å foretrekke.

Også begrepet «doktrine» er nært beslektet med strategibegrepet. Høiback (2011, s. 63 – 64) påpeker at doktrine knytter seg til både strategi og taktikk, blant annet ved å formalisere metoder for å håndtere de utfordringene som måtte komme. Når militære doktriner konkret kobles til sikkerhetspolitikk, har vi med militær strategi å gjøre (ibid.). Som vi allerede har vært inne på (se s. 23), kan en doktrine anses å være en metodebeskrivelse, et ledd i den strategiske sammenheng mellom mål, middel og metode. Doktrinens hensikt er å planlegge med, forberede til, og innøve en metode som kanskje kan bli brukt i et antatt scenario i framtiden.

Strateginivåer

Historisk har det militære strategibegrepet hatt en lineær eller horisontal betydning, ofte i form av Clausewitz' devise om slaget som krigens instrument (se s. 20), «the use of the battle for the purposes of the war» (Strachan, 2010, s. 158). I en slik kontekst kan vi tenke oss at sammenbindingen mellom midler, metoder og mål danner en horisontal kjede der ett mål, ved hjelp av strategiske midler og metoder, stadig leder hen til et annet mål.

Vi kan også tenke oss at det av disse horisontale sammenhengene dannes en vertikal sammenheng mellom strateginivåer: Etter hvert som delmål og hovedmålsettinger langs den horisontale rekken innfris, kan de fungere som virkemidler eller metoder for et strateginivå høyere i hierarkiet. Med dette oppfylles målsettinger på et høyere nivå. Senere militærteoretikere, sier Strachan, framstiller da også strategi som noe mer overgripende og vertikalt: Krigens hensikt er å understøtte politikk (ibid.). Krigføring er med andre ord ikke et mål i seg selv, men et middel for å nå politiske mål innenfor en overordnet strategi. Denne vertikale tilnærmingen impliserer en forståelse av strategi som et fenomen på tvers av flere analysenivåer. En helhetlig eller holistisk strategi vil for eksempel knytte militær taktikk på laveste nivå sammen med statens «grand strategy» på det høyeste.

Vi kan altså tenke oss at strategi relatert til bruk av militærmakt opptrer i hierarkisk inndelte nivåer (Betts, 2000, s. 6 – 7). Øverst utformer politikerne en nasjonal strategi, «grand strategy» eller sikkerhetspolitikk. Til denne blir militærvesenet å anse som en underleverandør. der fullbyrdelse av

målsettinger på militærstrategisk nivå kan lede til politisk gevinst på det sikkerhetspolitiske nivå. Videre kan den militære ledelsen på sitt nivå også ha en strategi, men da relatert til hvordan de militære styrker skal brukes, struktureres, kombineres og utnyttes. På enhetsnivå innenfor militærmakten kan strategibegrepet brukes om for eksempel taktikk, operasjonskonsepter, manøvre og disponering av underliggende enheter. Hvert av nivåene har altså sine egne individuelle, horisontale tilnærminger til strategi innenfor sine respektive områder. Hvert nivå har med andre ord en forståelse av hvilke mål de ulike nivåene kan oppnå ved å bruke de midler og metoder de selv rår over.

Forholdet mellom de ulike nivåene er avgjørende for strategi i stort format. Betts (2000, s. 6) beskriver denne overordnede sammenhengen på følgende måte:

(...) strategies are chains of relationships among means and ends that span several levels of analysis, from the maneuvers of units in specific engagements through larger campaigns, whole wars, grand strategies, and foreign policies.

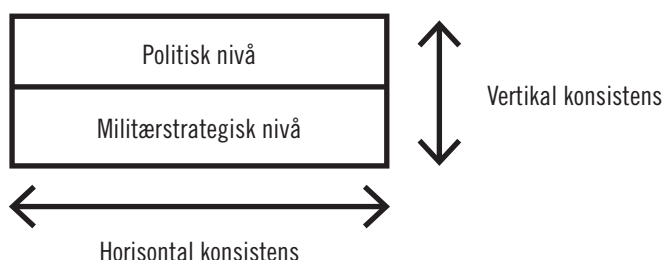
I tillegg til å handle om mål og midler må strategien altså si noe om hvordan analysenivåene forholder seg til hverandre, slik at de hver for seg bidrar til nivået over, samtidig som de også legger viktige føringer for nivåene under. Betts (2001, s. 24) omtaler disse sammenhengene som «linkages» eller «bridges» som skal sørge for at strategielementene kan bevege seg fra det ene nivået til det andre. Dette illustrerer han slik (Betts, 2000, s. 6):

Considering examples at different levels of analysis is reasonable as long as the focus remains on the linkages in the hierarchy of policy, strategy, and operations, where the logic at each level is supposed to govern the one below and serve the one above.

Ved analyse av strategi på flere nivåer er det «broene» eller koblingene som er det vesentlige, ikke nivåene selv, påpeker Betts. Hvorvidt logikken på

det enkelte nivå er styrende for det underliggende, og hvorvidt det innfrir i forhold til det overordnede nivå, kan dermed indikere hvorvidt slike koblinger og sammenhenger er konsistente (ibid., s. 7). En strategi kan derfor anses å ha en høyere grad av fullkommenhet dersom den ikke bare ivaretar *horisontal konsistens* mellom mål, midler og metoder på det aktuelle nivået, men også en *vertikal konsistens* mellom politikk og bruk av militærmakt. Denne sammenhengen kan illustreres gjennom følgende figur:²

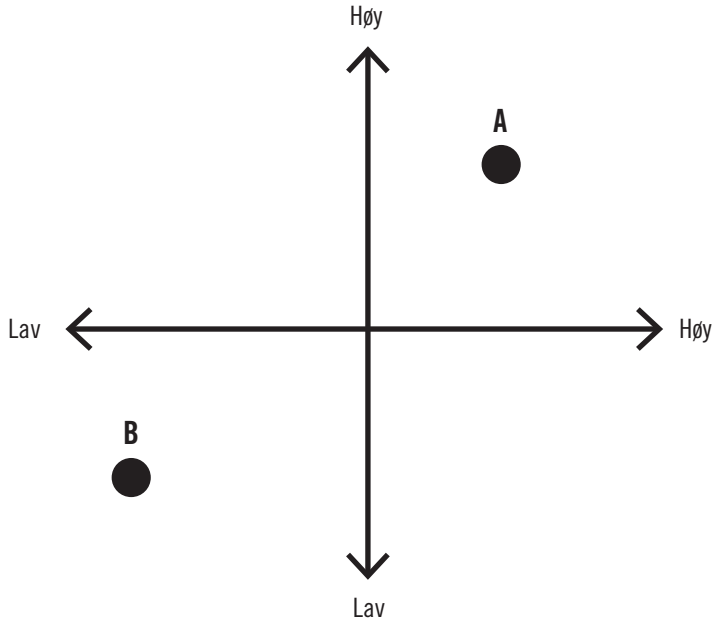
Figur 1. Horisontal og vertikal konsistens mellom analysenivåene



Denne illustrasjonen av konsistens mellom nivåene kan for eksempel indikere at den overordnede strategiens hensikt er å beskrive 1) hvordan operasjoner skal bidra til politikk, og 2) hvordan militær måloppnåelse skal gi politiske resultater. Når Clausewitz omtaler slaget som verktøy for krigen, utgjør det en horisontal sammenheng som passer inn i boksen «Militærstrategisk nivå». Samtidig utgjør krigen som verktøy for politikken en horisontal sammenheng i boksen «Politisk nivå». Hvorvidt krigen som sådan styres av politikken behov og leverer nytteverdi eller ikke, angir hvorvidt det foreligger vertikal konsistens mellom nivåene. Modellen over tar imidlertid ikke høyde for *graden* av slik konsistens, verken i horisontal eller vertikal forstand. I modellen nedenfor er disse dimensjonene forsøkt illustrert samlet.

² Takk til professor Magnus Petersson ved Institutt for forsvarsstudier/Forsvarets høyskole for modellene i figur 1 og 2.

Figur 2. Grad av konsistens mellom horisontale og vertikale analysenivåer



Modellen illustrerer i hvilken grad strategien både har en konsistent sammenheng mellom nivåer av strategi langs den vertikale aksene, og graden av konsistens i strategiens sammenheng langs den horisontale aksene. Det markerte punktet A er et eksempel på et tenkt tilfelle av utsagn og formuleringer som tilkjennegir en høy grad av sammenheng, både innenfor det horisontale og det vertikale perspektivet. Punktet B er derimot et eksempel på lav forekomst av sammenheng innen begge disse perspektivene.

Småstatsstrategi

Stormakter og småstater har en svært ulik tilnærming til strategisk tenkning på statsnivå. Store og små stater har ulik evne til å utøve makt over andre, eventuelt til å motstå maktbruk utenfra. Stor- og småstater kan følgelig ha svært ulike behov og dermed også ofte ulike agendaer.

En småstat er «en stat som scorer lavt i forhold til sine viktige internasjonale aktører på fire indikatorer for størrelse: Befolkning, geografisk utstrekning,

bruttonasjonalprodukt og militær kapasitet» (Kjølberg og Nyhamar, 2011, s. 7). En stormakt kan på bakgrunn av høy score på disse variablene ha global innflytelse og kan tillate seg mer enn småstaten. Småstatens strategiske tilnærming reflekterer gjerne at den langt på vei er avhengig av andre stater for å skaffe seg sikkerhet (Kjølberg, 2007, s. 15). Slik sikkerhet kan oppnås på flere måter, for eksempel ved å gå inn i en allianse, slik Norge gjorde i 1949.

Som alliansemedlem blir småstaten en nettoimportør av sikkerhet. I et slikt perspektiv kan manglende eksport (for å utjevne importen) tilsi at småstaten så å si må betale tilbake for importoverskuddet med andre midler. Sverre Diesen gir et eksempel på dette når det gjelder norsk deltakelse i internasjonale operasjoner (2012b, s. 42): Norske styrkebidrag i teatret er ikke egnet til eller ment å ha vesentlig innflytelse eller betydning for resultatet. Bidragene gis først og fremst for å ivareta overordnede sikkerhetspolitiske hensyn. I en slik kontekst gjelder ikke en ordinær logikk om mål, middel og metode som militærstrategisk fundament. Snarere blir deltakelsen sikkerhetspolitisk, som en strategisk investering i å sikre framtidige sikkerhetsbehov (ibid.). Deltakelsen blir altså mer å anse som en medlemskontingent for å sikre fortsatt tilgang på alliansens goder.

Alliansehensyn kan, slik Diesen påpeker, være svært et svært viktig element i småstatsstrategier. Allianseforpliktelser kan altså bidra med substansiell forklaringskraft i kriger der småstaten ellers ikke har interesser (Kjølberg og Nyhamar, 2011, s. 11). Dette betegner Barnett og Levy (1991, s. 374) som småstatens balansegang mellom farene for «innfanging» («entrapment») på den ene side og isolasjon eller «forlatthet» («abandonment») på den andre. Om småstaten engasjerer seg i en operasjon der den ikke har interesser ut over å pleie alliansen, kan den altså bli fanget av alliansens beslutninger og handlinger. Dette kan, foruten et generelt tap av handlefrihet, for eksempel resultere i at småstaten ikke uten videre kan trekke seg ut av en operasjon uten at det får konsekvenser for allianseforholdet. Småstaten kan sågar bli overlatt til seg selv eller «forlatt» dersom den ikke etterkommer alliansens behov for og/eller krav til bidrag og deltakelse. Alliansepartnerne engasjement og interesse for småstatens sikkerhetsutfordringer kan dermed forvitte (ibid.).

Analyseverktøy

I det foregående har vi redegjort for strategi som en plan der nåtid og framtid knyttes sammen til et konsistent hele. I en bredere sammenheng der konkurrerende viljer vil forsøke å påvirke framtidige utfall, vil strategien kreve en operasjonalisering – eller konkretisering – for å beskrive veien videre. Ofte betyr dette å utlede handlemåter, midler og metoder som leder fram til definerte mål, både i horisontal og vertikal forstand.

En strategi kan være mer og mindre realistisk, idealistisk eller pragmatisk. Den kan også ha en viktig ideologisk og visjonær komponent, og dermed utvikle seg til å bli en tenkemåte snarere enn en konkret handlemåte. Jo mer langsiktig og overordnet strategien er, desto mer framtreddende blir denne komponenten. Dermed kan staters langsiktige strategier ses på som en «grand strategy», eller «national strategy», selv om staten selv ikke bruker slike strategibegreper.

På nivået under «grand strategy» eller «national strategy» finner vi «military strategy», der militærmakt brukes som hovedvirkemiddel på en mer spesifikk og dedikert måte for å oppnå politiske resultater. Heller ikke dette begrepet brukes nødvendigvis av staten selv, men det kan med fordel brukes om strategier der militærmakt er hovedmidlet. En operasjonalisering av militærstrategien kan derfor innebære beskrivelser av hvordan militære målsettinger kan understøtte politiske målsettinger, som altså befinner seg på et høyere strateginivå. Militære målsettinger kan fungere som politiske virkemidler eller metoder, og koblingen mellom de to strateginivåene kan dermed indikere grader av konsistens i denne vertikale sammenhengen. Koblingene er altså interessante for den videre analysen, ettersom påfølgende analyser av politiske utsagn kan gjøres på tvers av strateginivåer. Oppmerksomheten kan da rettes på tvers av sivile og militære grensesnitt nedover i statsforvaltningen, snarere enn å avgrense seg til ett nivå, noe også Betts argumenterer for (2000, s. 6).

Når vi skal bedømme hvorvidt horisontale og vertikale sammenhenger mellom mål, midler og metoder er konsistent, drøftes det på bakgrunn av rasjonalitetsbegrepet. Rasjonalitet og fornuft henger igjen tett sammen med begrepet *funksjonalitet*. Begrepene peker som tidligere nevnt mot graden av konsistens mellom mål, midler og metoder; en logisk sammenvevning vil ha som formål å maksimere den totale nytteverdien av valgene. Følgelig holder vi fast ved rasjonalitetsbegrepet og rasjonalitetens tilknytning til

nyttmaksimering. Dette gjør at militærmakten (og bruken av den) kan vurderes opp mot det bidraget den yter til måloppnåelse.

Når vi skal vurdere hvorvidt bruken av militærmakt er forankret i strategisk tenkning, vil vi også kunne dra nytte av policybegrepet. Dersom beslutningen om bruk av militærmakt er forankret i policydokumenter — altså at det ikke tas hensyn til interaksjonen mellom egen og motstanderens vilje — kan det argumenteres for et fravær av strategisk tenkning. Tilstedeværelse av policy framfor strategi kan også indikere en sammenheng med småstatsteorien ovenfor, der småstater som deltar militært i operasjoner gjør dette av andre årsaker enn et eksplisitt ønske om å påvirke situasjonen i teatret. Småstatsteori kan i så fall fungere som forklaringsmodell for militær deltakelse, ettersom policy brukes som erstatning for en teaterspesifikk strategi. Men policy kan også være en form for strategisk tenkning, siden det å gjøre seg lekker for nære allierte kan tolkes som et uttrykk for småstatens ønske om å øke egen sikkerhet.

På grunnlag av disse oppsummeringene har vi utledet fire spørsmål som er styrende for den videre analysen:

- a) I hvilken grad er mål og målsettinger definert og konkretisert?
- b) I hvilken grad beskrives midler som trengs for å innfri målsettingene?
- c) I hvilken grad beskrives metoder for måloppnåelsen?
- d) I hvilken grad kan det påvises en konsistent sammenheng mellom mål, midler og metoder på — og mellom — de strategiske nivåene?

Spørsmålene a), b) og c) utforskes deskriptivt i kapittel 3 om norske argumenter for styrkebidragene i Afghanistan, mens spørsmål d) drøftes i kapittel 4 om konsistens.

Var det norske engasjementet i Afghanistan forankret i strategisk tenkning, eller virket slik tenkning lite framtreddende? I de neste kapitlene vil vi forsøke å bringe klarhet i dette ved å undersøke spørsmålet mer systematisk.

Kapittel 3

Argumenter for Afghanistan-bidragene

Dette kapitlet tar for seg hvilke argumenter Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringene la til grunn for Afghanistan-bidragene. Argumentene er gruppert i tre hovedkategorier etter sitt innhold, eller mer presist sin intensjon. I tillegg er de brutt ned i mål, midler og metoder, og den analytiske gjennomgangen styres tilsvarende av tre tilleggsspørsmål. Vi undersøker i hvilken grad argumentene definerer og konkretiserer *mål* og målsettinger; i hvilken grad de beskriver hvilke *midler* som trengs for å oppnå målene, og i hvilken grad de beskriver nødvendige *metoder*.

Strategikomponenter og beveggrunner

Datamaterialet som legges til grunn i dette kapitlet, består av utsagn fra norske beslutningstakere (for eksempel dokumenter, taler, kronikker og intervjuer). Materialet stammer fra perioden oktober 2001 til og med september 2013. Disse tolv årene omfatter bortimot hele perioden som Norge har hatt styrkebidrag i Afghanistan. Den sammenfaller også med hele regjeringsperiodene til henholdsvis Bondevik II (2001 – 2005) og Stoltenberg II (2005 – 2013).

I den videre drøftingen skilles det ikke mellom hvilken av de to regjeringene som var i posisjon – dette ut fra en tese om at graden av strategisk tenkning ikke er regjeringsspesifikk. Det kan ikke utelukkes at en slik sammenheng finnes, men å utforske dette vil for det første bli en svært omfattende tilleggsoppgave, og selv om eventuelle forskjeller mellom regjeringene er interessante, er disse underordnet i forhold til studiens problemstilling.

Datamaterialet består av uttalelser og publikasjoner fra *Regjeringen* eller representanter for denne, *Forsvars- og Utenriksdepartementet*. I materialet har vi identifisert formuleringer som berører en eller flere av de tre strategikomponentene, nemlig mål, midler og metoder. I enkelte utsagn forekommer én av strategikomponentene alene, men to eller tre komponenter kan også opptre sammen.

Formuleringene har varierende tydelighet og framstår bare unntaksvis som konkrete eller spesifikke med hensyn til strategikomponent. For eksempel kan hensikter og intensjoner forstås som mål uten at de nødvendigvis betegnes eksplisitt som dette.

Innholdsmessig kan formuleringene inndeles i tre hovedkategorier. Denne inndelingen er basert på hensikter og intensjoner, som vi her har valgt å kalle beveggrunner. Disse kategoriene er som følger:

I. Militær sikkerhet og stabilitet

I denne kategorien kommer for eksempel det som betegnes «kampen mot terror», altså tiltak rettet mot personer og grupperinger som er knyttet til ulovlig krigføring. Dette inkluderer kampen mot al-Qaida og Taliban. Målene kan også knyttes til et ønske om å etablere ro og orden og trygghet for befolkningen, herunder å gi andre politiske og humanitære aktører bedre forutsetninger for bistands- og utviklingsarbeid.

II. Afghansk samfunnsutvikling og gjenoppbygging

Denne kategorien omfatter mål som knyttes til bygging av statlige institusjoner, herunder etableringen av et fungerende myndighetsapparat, som for eksempel politi og forsvar. I tillegg kommer utbygging av infrastruktur, bygningsmasse, helsevesen og politi, utdanningssystem og andre samfunnsstrukturer (fysisk og organisatorisk).

III. Allianseforpliktelser og resiprositetshensyn

I denne kategorien faller mål relatert til alliansekrav som tillegges Norge eller andre partnerland i NATO. Kravene kan være både formelle og uformelle (sistnevnte gir naturlig nok større grunn for debatt). Ettersom deltakerlandene i Afghanistan selv avgjør hva de bidrar med, medfører dette individuelle kost/ nytte-avveininger i det enkelte land. Innenrikspolitiske hensyn veies opp mot sikkerhetspolitiske målsettinger, og ressursbruk veies opp mot behovet for å vise troverdighet som alliansepartner. Norsk investering i regional egensikkerhet, der man «betaler» med norske bidrag i Afghanistan, kan for eksempel være uttrykk for en resiprositetstankegang.

Disse tre hovedkategoriene er så igjen gruppert under hver av de tre strategikomponentene. Bak denne undergrupperingen ligger en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt det aktuelle utsagnet tilkjennegir mål/målformuleringer, midler eller metoder. Utvalget av formuleringer er forankret i at vi under gjennomlesning har stilt oss følgende spørsmål: *Er dette et dokument, artikkel, avsnitt eller en setning som antyder en hensikt (mål), en enhet (middel) eller handlemåte (metode)?* Hvis svaret på noen av disse indikatorene er «ja», så er kilden tatt med.

Ettersom flere av utsagnene kan forstås som både mål, midler og/eller metoder, har vi klassifisert dem på bakgrunn av hvilken komponent som er mest framtrædende. Der hvor utsagnet for eksempel bærer mest preg av å beskrive en hensikt eller et mål, har vi plassert utsagnet i denne gruppen. Dette gjør at vi flere ganger henviser til det samme tekstmaterialet når de respektive strategikomponentene omtales. Hver strategikomponent eksemplifiseres med aktuelle formuleringer. Øvrige funn står oppgitt som notehenvisninger.

At samme tekst eller sitat kan tolkes som både mål, middel og metode, gjør også at enkelte sitater anføres som relevante for to eller alle tre komponenter, samt innenfor flere kategorier beveggrunner. Selve antallet av identifiserte forekomster vil vi angi som *høy, middels* eller *lav hyppighet* (svært hyppig, middels hyppig eller sporadisk). Dette skyldes at eksakte antall kan virke misvisende, ettersom utledningen av strategikomponenter og beveggrunner er skjønnsmessig mer enn den er eksakt og entydig.

Mål og målsettinger

I datamaterialet finnes en rekke formuleringer som omtaler ulike målsettinger. Formuleringene er i stor grad generelle og flertydige. De kan også tolkes i flere retninger med hensyn til hvorvidt de understøtter et høyere nivå's strategi, og likeledes hvorvidt de kan anses som midler eller metoder til mål på nivåene over. Den samme utfordringen gjelder også innenfor det aktuelle strateginivået. Når målformuleringene har en mindre konkret form, leder de i liten grad til klargjøring av eventuelle sammenhenger med andre hoved- eller delmål, og dette gjør at midler og metoder til måloppnåelsen heller ikke lar seg lett identifisere. Målformuleringene er i stor grad ensbetydende med beveggrunnene de understøtter, og som vi har sortert dem etter.

Militær sikkerhet og stabilitet

Dette er den mest framtrædende beveggrunnen bak målformuleringer i datamaterialet, og den forekommer svært hyppig. Målet, eller målene, med Norges engasjement uttrykkes for eksempel gjennom *behovet for sikkerhet og stabilitet*, *behovet for å skape sivilt handlingsrom*, eller «kampen mot terror». Sikkerhet og stabilitet — som i sin tur avhenger av en vellykket terrorbekjempelse — omtales gjerne også som forutsetning for å skape et sivilt handlingsrom, så disse argumentene er tett relatert til hverandre. Denne beveggrunnen gjenfinnes i en rekke målformuleringer fra 2002 til 2012. De tidligste argumentene knytter seg til behovet for sikkerhet og stabilitet, og ISAF omtales ofte som en stabiliseringsstyrke.³

I sin redegjørelse for Stortinget i høstsesjonen 2003 framhevet utenriksminister (2001 — 2005) Jan Petersen flere ganger viktigheten av *sikkerhet og stabilitet* i Afghanistan (Petersen, 2003). Innledningsvis konstaterte han at «Det er bred enighet — både i og utenfor denne sal — om det medansvar vi har for å bidra til å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet.» Deretter uttalte han om situasjonen i Afghanistan: «Sikkerhet og stabilitet er også der viktige forutsetninger for en positiv politisk og økonomisk utvikling.» Petersen koblet videre det planlagte

³ Se også Petersen (2002), Forsvarsdepartementet (2004), Petersen (2004b), NTB-Reuters-AFP (2005), St. prp. nr. 1 (2007 — 2008, kap. 1792), Strøm-Erichsen (2007), Stoltenberg (2007), Støre (2008b) og Strøm-Erichsen (2012).

norske PRT-engasjementet til hovedmålsettingen: «PRT-teamenes viktigste oppgave er å skape stabilitet og sikkerhet i de områder hvor de er utplassert» – en stabilitet han satte som forutsetning for landets utvikling for øvrig.

Også Stortingsmelding nr. 31 (2004 – 2005) omtaler sikkerhet og stabilitet som en grunnleggende intensjon både med norsk og internasjonal innsats i Afghanistan. Den sier blant annet: «Siktemålet er å trygge og stabilisere heile landet etappevis» (kap. 3.1). Her henvises det i særdeleshet til ISAF-styrken, og de ulike måter ISAF bidrar til sikkerhet og stabilitet på.

Argumenter knyttet til sikkerhet og stabilitet synes å være gjennomgående under hele den lange perioden for norsk Afghanistan-deltakelse. Eksempelvis uttalte forsvarsminister (2005 – 2009) Anne-Grete Strøm-Erichsen i 2008: «Vi må ha stabilitet og sikkerhet, ellers kan verken de humanitære organisasjonene eller FN gjøre noe» (Nielsen, 2008).

I det siste sitatet er ministeren allerede inne på det andre hovedargumentet knyttet til militær sikkerhet og stabilitet, nemlig å *muliggjøre sivilt handlingsrom*. Denne argumentasjonen vektlegger at ro, orden og stabilitet for øvrig er nødvendig for at sivile organisasjoner og personer – både statlige og ikke-statlige – skal kunne operere i landet. Slik argumentasjon forekommer en rekke ganger formulert som mål (jfr også Jan Petersens antydning i samme retning).⁴ Eksempelvis forsvaret Strøm-Erichsen i 2007 beslutningen om å sende norske spesialstyrker til Kabul ved å henvise til beveggrunnen om «sivilt handlingsrom»:

Når vi sender våre best trente soldater til Afghanistan, så er det fordi vi vil skape et større, varig rom for afghansk politisk forsoning og for utvikling. For å gi de sivile organisasjonene økt handlingsrom. For å bidra til lokalbefolkningens tro på morgendagens Afghanistan (Strøm-Erichsen, 2007).

Den samme argumentasjon bruker hun også langt senere – nå ved å relatere sivil utvikling til forutsetningen om stabilitet og sikkerhet. I en avisartikkel i 2012 framhever forsvarsministeren følgende:

⁴Se også Strøm-Erichsen (sitert i Thomassen, 2006), Støre (2010), Eide (2011) og Strøm-Erichsen (sitert i NTB, 2013).

På sivil side har målsettingen vært å bidra til en oppbygging av det afghanske samfunnet slik at nasjonen kan komme seg ut av sin spiral av vold og undertrykkelse. Den militære målsettingen henger nøye sammen med den sivile. Uten sikkerhet kan man ikke bygge samfunnet, og uten samfunnsutvikling får man ikke endret sikkerhetssituasjonen (Strøm-Erichsen, 2012; 2013).

I artikkelen fokuserer Strøm-Erichsen på at utdanning er en sentral del av de sivile målene: Nesten ti ganger så mange afghanske barn, hvorav 40 prosent jenter, går på skole i 2012 som i 2001. Strøm-Erichsen oppsummerer ti år med norsk innsats med å framheve at «vi har bidratt til å utvikle et demokratisk alternativ til tyranni og vanstyre» (ibid.).

Det tredje hovedargumentet som kan knyttes til beveggrunnen militær sikkerhet og stabilitet, er «*kampen mot terror*». Argumentet opptrer hyppig i form av generell målformulering, og videre i henstillinger om at Afghanistan i særdeleshet ikke nok en gang må bli arnested for terrorvirksomhet.⁵

En typisk formulering knyttet til dette argumentet, presentert som en nyhet, ble publisert under regjeringen Bondevik II. Her sies det at «den amerikanskledede operasjonen 'Enduring Freedom' (...) har som hovedsiktemål å nedkjempe Al-Qaidas terrornettverk» (Forsvarsdepartementet, 2003a). Pressemeldingen var ellers en ren statusoppdatering uten vesentlig argumentasjon. Noen år senere publiserte imidlertid statsminister Jens Stoltenberg (2007) en kronikk, «Derfor er Norge i Afghanistan». I tillegg til å redegjøre for gjenoppbygging og samfunnsutvikling omtalte han krefter i landet som en trussel mot internasjonal sikkerhet. Først i form av den direkte trusselen fra Taliban og al-Qaida: «De søker å tvinge landet tilbake til det terrorveldet som hersket fram til 2001 og som gjorde det til et fristed for planlegging av terrorhandlinger.» Deretter framhevet Stoltenberg den indirekte trusselen: «Taliban søker å skaffe seg inntekter ved å øke produksjonen av narkotika. Det rammer millioner av unge mennesker i Europa, også i Norge.»

Også utenriksminister (2005–2012) i Stoltenberg II-regjeringen, Jonas Gahr Støre, understreket i sin redegjørelse for Stortinget i 2010 hvordan «kampen mot terror» fortsatt var et sentralt argument. «Målet vårt er å forhindre at

⁵ Se også Heløe (2003) og Støre (2008b).

Afghanistan utvikler seg til en base for internasjonal terror», uttalte Støre, som knyttet dette til en rekke sammenhenger mellom terrorbekjempelse og andre argumenter om sikkerhet for befolkningen (Støre, 2010).

Ifølge partifelle Strøm-Erichsen har «kampen mot terror» vært en suksess: «Vi har i alle fall oppnådd én ting, og det er at Afghanistan ikke lenger er et arnested for terrorisme. Den målsettingen har vi lyktes med», uttalte hun to år senere (NTB, 2012).

Samfunnsutvikling og gjenoppbygging

Formuleringer som omtaler sosial, politisk eller økonomisk utvikling og gjenoppbygging i Afghanistan forekommer middels hyppig i datamaterialet. Ofte er slike argumenter nevnt i tilknytning til beveggrunnen *militær sikkerhet og stabilitet*. De fleste forekomster vi har funnet, skriver seg fra perioden 2001 til 2005. For eksempel uttalte forsvarsminister (2001 – 2005) i Bondevik II-regjeringen, Kristin Krohn Devold, på slutten av desember 2001: «I Kabul er det ikke bombing som er agendaen, men å få til et styresett som fungerer. Dette skal sikkerhetsstyrken bidra til» (NTB, 2001).⁶

Mindre enn tre måneder etter invasjonen i Afghanistan var hovedhensikten ifølge Devold å etablere et fungerende styresett for landet. I oktober året etter uttalte utenriksminister Petersen i sin redegjørelse for Stortinget: «Sikkerhet og stabilitet er grunnleggende forutsetninger for å kunne lykkes i arbeidet med å gjenoppbygge det afghanske samfunnet og skape en bedre hverdag for befolkningen i Afghanistan» (Petersen, 2002). Han understreket dermed det viktige båndet mellom beveggrunnene sikkerhet/stabilitet og samfunnsutvikling/gjenoppbygging.

Statssekretær (2001 – 2005) i Forsvarsdepartementet, Gunnar Heløe, opprettholdt regjeringens argumentasjon da han uttalte: «Etablering av et stabilt og demokratisk styresett i Afghanistan står helt sentralt for å forhindre at landet igjen skal bli et fristed for internasjonal terrorisme» (Heløe, 2003). Dermed

⁶ Se også Jan Petersen (sitert i Andenæs, 2002), Forsvarsdepartementet (2003b), Petersen (2004b), St. meld nr. 31 (2004 – 2005, kap. 3.1), Innst. S. nr. 202 (2004 – 2005), Devold (2005), Støre (2009), Støre (2010) og Eide (2011).

knyttet også Heløe beveggrunnene *samfunnsutvikling og gjenoppbygging* og *militær sikkerhet og stabilitet* til hverandre. Så sent som i 2013 var argumenter knyttet til samfunnsutvikling fortsatt aktuelle, og Strøm-Erichsen uttalte igjen at slike utfordringer var blant de viktigste beveggrunnene for Norges engasjement (NTB, 2013):

Afghanerne trenger fortsatt støtte til institusjonsbygging, utdanning, helse og styrking av menneskerettighetene (...) et av målene for den norske tilstedeværelsen i Faryab har vært å trene opp den afghanske hæren.

Allianseforpliktelser og resiprositetshensyn

Betraktet som selvstendig mål — altså som en hovedintensjon bak Norges nærvær i Afghanistan — opptrer allianseforpliktelser mindre hyppig enn de to andre beveggrunnene. Allianseargumenter forekommer mer sporadisk (med lav hyppighet), men de er likevel jevnlig framme i debatten som tilleggsargument.⁷ I en avisartikkel skrev Kristin Krohn Devold (2002):

La oss ikke glemme hvorfor norske soldater er involvert i operasjonene i Afghanistan: Vår fremste allierte ble angrepet av terrorister. På samme måte som vi har basert oss på hjelp fra våre allierte dersom vi skulle bli angrepet, har vi den samme plikt til å stille opp for våre venner. Dette er selve fundamentet i norsk sikkerhetspolitikk.

Devolds uttalelse kan tolkes i retning av at allianseforpliktelsene er det viktigste argumentet for norske bidrag til operasjonene i Afghanistan. Videre trakk hun en linje fra sikkerhetspolitikk til operativ virksomhet på bakken i

⁷ Se også Støre (2009).

Afghanistan (uten å gå mer i detalj om dette). Også utenriksminister Petersen framhevet alliansepleie som et argument for å delta:

Det at Norge nå er villig til å bidra, gjør at vi kan kalle på solidaritet hvis vi kommer i en vanskelig situasjon, sa Jan Petersen — og det ble også svaret hans på spørsmålet om det var forsvarlig også å stille fartøy fra nordområdet til disposisjon i den internasjonale konflikten (Rein, 2002).

Petersen understreket ytterligere resiprositetstankegangen ved å uttale at «Vi setter inn noe som det er greit å ha på saldoen» (ibid.).

Allianseforpliktelser brukes også som argument for norske Afghanistan-bidrag i Stortingsproposisjon nr. 1 (2007–2008). I avsnittet «Overordnede målsettinger» sies det om den norske militære deltakelsen i flernasjonale operasjoner: «Dessuten bidrar den til at vi opprettholder et godt samarbeid med sentrale NATO-allierte og andre nærstående land, hvilket i siste instans også styrker Norges sikkerhet» (kap. 1792). Den sikkerhetspolitiske forankringen forsterkes ytterligere ved at stortingsmeldingen understreker hvordan bidrag i seg selv kan «hindre at konflikter sprer seg og evt. utvikler seg til trusler mot Norge». Som en gunstig synergieffekt framheves den «løpende testing og utvikling av Forsvarets operative evne» (ibid.). Essensen i formuleringene er at ved å bidra i Afghanistan øker vi vår mulighet for selv å motta støtte fra allierte, skulle det en gang bli nødvendig.

Midler

I likhet med formuleringer om mål er også formuleringene om midler flertydige. De kan knyttes til både én, to, eller alle tre kategorier av beveggrunner. Forståelsen av om noe er midler eller ei beror derfor på hvilket nivå man utgår fra. Mål på et lavere nivå kan altså være et virkemiddel for mål på strateginivået over. En ytterligere utfordring er også å vurdere hvorvidt utsagn om konkrete styrkebidrag (midler) kan tolkes som strategisk inkonsistente i den grad de ikke knyttes til mål eller metoder i samme utsagn.

Militær sikkerhet og stabilitet

Dette er en beveggrunn som forekommer svært hyppig når det gjelder utsagn relatert til midler. Disse opptrer fortrinnsvis i forbindelse med argumenter om sikkerhet og stabilitet. I Jan Petersens redegjørelse for Stortinget i oktober 2002 beskriver han det norske styrkebidraget til Afghanistan på følgende måte: «Militære tiltak er avgjørende for å trygge sikkerheten i landet. Disse midlene går derfor ikke på bekostning av de ressursene vi bruker på humanitære tiltak og gjenoppbygging, men bidrar også til å [sic] støtte for dem» (Petersen, 2002).⁸ Utenriksministeren sier imidlertid ikke mer om hva disse midlene består av, ettersom det ikke følger noen beskrivelse av eventuelle *militære tiltak*. Tiltakene kobles imidlertid til sikkerhet og stabilitet, samt andre argumenter for norsk engasjement.

En tydeligere formulering vedrørende midler finner vi i Stortingsmelding nr. 31 (2004–2005), der faktiske styrkebidrag beskrives mer i detalj (kap. 3.1):

Noreg har delteke i ISAF sidan styrken vart oppretta i 2002. I 2004 stod vi for leiinga av den eine av tre bataljonsstridsgrupper i Kabul, der også eit vakt- og sikringskompani inngår. Vidare har Noreg sendt stabs-offiserar til ISAF-hovudkvarteret og personell til det britiskleidde PRT-laget i Meymaneh nord i Afghanistan.

Styrkebidragene omtales i stortingsmeldingen som garantist for «stabilitet og tryggleik», og det beskrives videre hvordan de skal bidra til dette gjennom vakthold, patruljering, opplæring osv. (metoder). Kampen mot terror er et tungtveiende argument for sikkerhetsbestrebelsene, og da med PRT Meymaneh som middel: «Likeins er ISAF med på å skape rammevilkår som hindrar at terroristar og andre fiendtlege grupperingar får nytt fotfeste i provinsane der PRT-einingar er etablerte» (St. meld nr. 31, 2004–2005, kap. 3.1).

⁸ Se også Petersen (2003), Forsvarsdepartementet (2004), Petersen (2004a), Petersen (2004b), St. meld nr. 31 (2004–2005, kap. 3.1), Devold (2005), Strøm-Erichsen (2005), Thomassen (2005), St. prp. nr. 1 (2007–2008, kap. 2.5), og Støre (2008b).

Formuleringen omtaler PRTene på generelt grunnlag, ikke spesielt den norske. Det kan dermed diskuteres hvorvidt det her er snakk om et middel – altså en strategikomponent – også fordi stortingsmeldinger generelt er til dels retrospektive i formen.⁹ Det samme gjelder beskrivelsen av midler i den senere Stortingsproposisjon nr. 1 (2007 – 2008, kap. 2.5):

Norge stiller med en hurtigreaksjonsstyrke basert i Mazar-e Sharif. (...) I tillegg leder Norge et regionalt stabiliseringslag (PRT) i Meymaneh (...). Vi har personell i to av NATOs trenings- og mentorlag (OMLT) i Nord-Afghanistan.

En formulering vedrørende midler som skuer fram i tid, er derimot følgende sitat fra Strøm-Erichsen (2005):

Topografi og geografi gjør operasjonen svært krevende. I dette scenarioet er muligheten for å benytte flystøtte i situasjoner der våre styrker blir utsatt for fare meget viktig. Det er denne erkjennelsen som ligger til grunn for regjeringens beslutning om å bidra til ISAF med fire jagerfly for en tre-månedersperiode tidlig i 2006.

Forsvarsministeren sier her konkret noe om hva vi skal bidra med (middel), hvorfor (mål), og hvordan bidraget skal gi nytteverdi (metode). For øvrig står formuleringen i en kontekst der også andre beveggrunner og argumenter til deres støtte tilkjenneis.

Argumentasjon som knytter midler til militær sikkerhet og stabilitet forekommer ellers også i utsagn om behovet for sivile handlingsrom. I 2007 uttaler statssekretær i Forsvarsdepartementet (2005 – 2010), Espen Barth Eide, at regjeringen ønsker at «norske bistandsorganisasjoner og også norsk politi i større grad skal delta i områder der norske styrker har bidratt til å få

⁹ Stortingsmeldinger bærer, foruten drøfting av framtidig politikk, også ofte preg av redegjørelse for utført eller pågående aktivitet. I sin tur er disse ofte bakgrunn for senere stortingsproposisjoner.

militær kontroll» (Dagsavisen, 2007). Eide uttaler også at humanitær bistand er et spesielt stort behov i Faryab-området.

Samfunnsutvikling og gjenoppbygging

Denne beveggrunnen forekommer svært hyppig i relasjon til utsagn om midler. I utenriksminister Jan Petersens foredrag ved Stanford University (2004a) argumenterer han for utvikling av det afghanske styresettet, hvor han også nevner konkret hva Norge bidrar med: «This month we will also be sending a group of police instructors to Afghanistan, who will assist in building up and training an Afghan police and border police force».¹⁰ Han kobler altså i noen grad midler og metoder til behovet for å medvirke til samfunnsutvikling og gjenoppbygging.

Mens Petersen her omtaler et konkret bidrag som middel, har etterfølgeren Jonas Gahr Støre en bredere definisjon av midler – eller virkemidler. Denne formuleringen er hentet fra Støres redegjørelse for Stortinget i 2010:

Derfor må Afghanistan bli mer stabilt. Sosial og politisk nasjonsbygging og statsbygging i Afghanistan er ikke bare mål i seg selv; de er virkemidler for å bidra til stabilitet og til å fjerne trusselen mot afghanske barn, kvinner og menn – men også mot oss, det internasjonale samfunn, som Norge er en del av (Støre, 2010).

Støre hevder altså at den ene hensikts mål er den annens middel. En lignende sammenheng finner vi imidlertid også i Petersens formuleringer anno 2002, nemlig i hans utenrikspolitiske redegjørelse (2002), hvor han omtaler operasjon Enduring Freedom og ISAF som virkemidler i samfunnsutviklingen:

¹⁰ Se også St. meld. nr. 31(2004–2005, kap. 3.1), Devold (2005), Støre (2008b) og Utenriksdepartementet (2009).

Militæroperasjonene – både den USA-ledede militære koalisjonen og den internasjonale sikkerhetsstyrken (ISAF) – er nødvendige for å støtte opp under gjenoppbyggingsarbeidet og for å kunne drive effektiv hjelp i Afghanistan». ¹¹

Midlene Petersen snakker om, er altså operasjonene i sin helhet. I den grad målsettinger oppfylles, kan de altså virke som midler til å muliggjøre sivil utvikling.

Under daværende formann i NATOs militærkomité, general Raymond Henaults besøk i Norge i 2006, omtalte forsvarsminister Strøm-Erichsen eventuelle ytterligere bidrag til ISAF som et middel til å støtte samfunnsutvikling og gjenoppbygging:

Vårt primære engasjement i Afghanistan er i nord. Her har vi store og viktige oppgaver med fokus på gjenoppbygging av landet. Dersom Norge skal sende flere soldater, er det mest aktuelt å forsterke innsatsen her (Krossli, 2006).

Strøm-Erichsens omtale av midlene er imidlertid svært abstrakt, ettersom hun ved hjelp av den lite spesifikke termen «norske soldater» nærmest sier alt og ingenting om hva eventuelle bidrag skulle bestå i.

Allianseforpliktelser og resiprositetshensyn

Denne beveggrunnen forekommer kun sporadisk (med lav hyppighet) når det gjelder eksplisitte uttalelser om midler. I den grad midler til pleie av norske alliansepartnere tilkjennegis, er de generelt meget diffuse og lite spesifikke. Ett eksempel er fra Devold (2002), der termen «norske soldater» brukes like upresist som Strøm-Erichsens utsagn i det foregående. En annen formulering som nærmer seg en kobling mellom midler og alliansehensyn, er

¹¹ Se også Heløe (2003), Petersen (2004a), Petersen (2004b), Strøm-Erichsen (2005), St. prp. nr. 1 (2007–2008) kap. 2.5 og Støre (2008b).

statssekretær Heløes utsagn: «Norges militære innsats i Afghanistan er basert på vår gjensidige forpliktelse i NATO og utøvelse av kollektivt selvforsvar som følge av terrorangrepene mot USA» (Heløe, 2003). I den grad Heløe nevner midler i denne sammenheng, er det altså «Norges militære innsats» i sin helhet som kan forstås slik. Utsagnet kan imidlertid tolkes som at norsk militær innsats i Afghanistan generelt sett er å anse som middel til å understøtte allianseforpliktelsene i NATO. Eksemplet kan dermed understøtte en horisontal sammenheng mellom mål og middel på et overordnet sikkerhetspolitisk nivå.

Metoder

I datamaterialet forekommer det, på samme måte som mål og midler, en rekke uttalelser om metoder. Disse spenner fra konkrete beskrivelser av de militære enhetenes handlemåter (altså selve metodene), for eksempel i St. meld. nr. 31 om NATO-samarbeidet, som omtaler PRT-lagenes organisering og arbeidsoppgaver (2004–2005, kap. 3.1), til mindre spesifikke formuleringer, der metoden bare kan tolkes ut fra målformuleringene, som i St. meld. nr. 15 (2008–2009), kap. 12.1 om «Norges sikkerhetspolitiske mål». Bare unntaksvis forekommer en opplisting av metoder eller handlemåter i et gitt dokument, slik som i utenriksminister Støres redegjørelse for Stortinget (Støre, 2006). Her åpner han med å si at «situasjonen i Afghanistan er *meget* alvorlig», før han lister opp følgende punkter [våre uthevinger]:

- Taliban og andre opprørsgrupper har i høst vært på offensiven for å undergrave den demokratisk valgte regjeringen, og *de må bekjempes*.
- Forsoningsarbeidet går for langsomt og *må forseres*.
- Afghanske institusjoner og regjeringens autoritet *må styrkes*, og respekt for lov og orden *må opprettes*.
- Arbeidet med gjenoppbygging og utvikling henger etter og *må trappes opp*.

I dette eksemplet redegjør Støre både for mål knyttet til militær sikkerhet og stabilitet, samfunnsutvikling og gjenoppbygging («sikkerhet og gjenoppbygging går hånd i hånd» og «må utgjøre en helhetlig strategi»). I tillegg nevner han

allianseforpliktelser («Norge står ved NATO, nå og i fremtiden»). Innlegget dekker dermed alle de tre aggregerte beveggrunnene vi tar for oss.

Militær sikkerhet og stabilitet

Metoder knyttet til denne beveggrunnen forekommer med middels hyppighet.¹² Først kan nevnes Petersens (2004a) utsagn vedrørende «military means»: «To my mind, the case of Afghanistan clearly shows that, in certain situations, the use of military means is indispensable for building peace and stability.» I denne sammenheng kan «means» tolkes som både midler og metoder. Stortingsmelding nr. 31 (2004–2005, kap. 3.1) inneholder en mer detaljert beskrivelse av handlemåter (metoder) som norske og internasjonale styrkebidrag benytter for å understøtte militær sikkerhet og stabilitet:

I dag medverkar ISAF til stabilitet og tryggleik på fleire måtar: Direkte gjennom vakthald og patruljering, både aleine og saman med den afghanske hæren, og indirekte gjennom trening av denne hæren og – i noko mindre grad – den nasjonale politistyrken. I tillegg deltek ISAF i avvæpning, demobilisering, reform av tryggingssektoren og antinarkotikaarbeid. ISAF vidarefører dessutan mindre sivilmilitære prosjekt innan infrastruktur, skule, vassforsyning, helse og jordbruk.

Tilsvarende beskrivelser av militære og sikkerhetsrelaterte mål finnes også i Stortingsproposisjon nr. 1 (2007–2008): «Nasjonalt eierskap er viktig for at afghanerne på sikt skal ivareta sikkerheten i Afghanistan. Norge støtter derfor NATOs arbeid for trening av afghanske sikkerhetsstyrker og kapasitetsbygging» (kap. 2.1). Her kan metoden sies å ligge i norske bidrag til trening og kapasitetsbygging.

¹² Se også Petersen (2003), Forsvarsdepartementet (2004), Devold (2005), Støre (2006), Strøm-Erichsen (2007), Thomassen (2006), Støre (2008b), St. meld nr. 15 (2008–2009, kap. 12.1, og Støre (2010).

Samfunnsutvikling og gjenoppbygging

Metodebeskrivelser tilknyttet samfunnsutvikling og gjenoppbygging forekommer svært hyppig.¹³ I en pressemelding fra Forsvarsdepartementet (2003b) beskrives kort oppgavene til den norske sivil-militære samarbeidsenheten: «Enheten arbeider i det nordvestlige Kabul med tilrettelegging for fysisk gjenoppbygging/rehabilitering av veier, skoler, sykehus og annen viktig infrastruktur.»

I sin utenrikspolitiske redegjørelse samme høst går Jan Petersen (2003) nærmere inn på de norske styrkebidragenes arbeidsoppgaver. Han peker særskilt på viktigheten av å etablere politiske institusjoner, politiske verktøy og politisk kultur som forutsetninger for en ønsket utvikling i Afghanistan:

PRT-teamenes viktigste oppgave er å skape stabilitet og sikkerhet i de områder hvor de er utplassert, og dermed direkte og indirekte styrke overgangsregjeringens og dermed sentralmaktens innflytelse. Direkte ved å trygge forholdene og dermed sentralmaktens innflytelse. Indirekte ved å skape stabilitet som grunnlag for annen virksomhet, og da i første rekke for økonomisk gjenoppbygging og forbedringer i levevilkårene for den afghanske sivilbefolkning (Petersen, 2003).¹⁴

I beskrivelsene av ISAFs virksomhet som finnes i Stortingsmelding nr. 28 (2006 – 2007) argumenteres det også sterkt for Norges holdninger. Behovene som skisseres, og den virksomheten de utløser, kan imidlertid også forstås som beskrivelser av metoder:

Etter norsk syn må det framleis arbeidast for større internasjonal samordning, utvida samarbeid med lokale styresmakter og auka gjenreisingsinnsats. Sjølv om ISAF vil vere eit uunnverleg stabiliserande element, kan utfordringane

¹³ Se også Petersen (2003), Støre (2006), Støre (2008a), Støre (2008b) og Støre (2010).

¹⁴ Se også Innst. S. nr. 202 (2004 – 2005), Støre (2006), St. meld. nr. 28 (2006 – 2007), Støre (2008a), St. meld. nr. 15 (2008 – 2009, kap. 12.1), Støre (2009), Utenriksdepartementet (2009), Støre (sitert i Trellevik, 2010), Grete Faremo (sitert i Hagvaag, 2010) og Eide (2011).

i Afghanistan aldri overvinnast med militære middel. ISAF vil difor framleis ha til oppgåve å støtte den breie sivile innsatsen for demokratisering, politisk og økonomisk reform, gjenreising og humanitær innsats. Framfor alt må afghanske styresmakter setjast i stand til å sikre lokal eigarskap (kap. 9).

Også i Innstilling til Stortinget nr. 202 (2004–2005) tilkjennegis metoder for understøttelse av den politiske utvikling i Afghanistan: «Det er også allmenn enighet om at disse [de norske bidragene til ISAF] må utvides til et større geografisk område enn hovedstaden dersom det skal legges grunnlag for en varig demokratisk utvikling i landet». Her kan altså metoden forstås å ligge i selve utvidelsen av det geografiske ansvarsområdet, selv om denne metoden kan hevdes å være en generell og åpen anbefaling.

Et siste eksempel på metodeformulering som knytter seg til samfunnsutvikling og gjenoppbygging er hentet fra Støres innlegg under et åpent møte om «Norge i Afghanistan» i 2009. Under debattmøtet sa han blant annet følgende: «Fra norsk side må vi bidra til å støtte opp om kapasitetsbygging innenfor det afghanske myndighetsapparatet, inkludert politi og forsvar» (Støre, 2009). Støtten Støre nevner, kan tolkes som en metode for kapasitetsbygging, selv om denne metoden, i likhet med forrige eksempel, framstår som åpen og uspesifisert.

Allianse- og resiprositetshensyn

Eksempler på at metodeformuleringer knytter seg til Norges allianseforpliktelser, opptrer relativt sjelden. Et viktig unntak er imidlertid statssekretær Heløes innlegg (2003) under høstseminaret ved Forsvarets Høgskole i november 2003:

Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk dreier seg om å kunne ivareta forpliktelsene i NATO og samtidig håndtere våre nasjonale sikkerhetsutfordringer. (...) Vi bør bidra til at kriser, katastrofer eller væpnede konflikter håndteres og finner sin løsning på et tidligst mulig tidspunkt, før de blir for store og u håndterlige (Heløe, 2003).

Her kan Heløe tolkes dit hen at det å bidra i internasjonale operasjoner i seg selv er en metode for å ivareta det interne samholdet i NATO, herunder det kollektive alliansehensynet til andre enn oss selv. Samme begrunnelse understrekes også i senere utsagn fra Stoltenberg II-regjeringens medlemmer, for eksempel av Støre:

Norge er i dag i Afghanistan fordi i) Et enstemmig sikkerhetsråd har sagt at Afghanistan er en trussel mot fred og sikkerhet (jfr internasjonal terrorisme), og ii) solidariteten innad i Nato-alliansen. Nato har påtatt seg oppdrag, som Norge ikke skal unndra seg ifra (Støre, 2009).¹⁵

Støre redegjør, i likhet med Heløe, i generelle ordelag om norske bidrag og hvordan deres innsats ute er en metode for å sikre allierte sikkerhetsgarantier hjemme. Metoden understøtter altså Norges sikkerhetspolitiske målsettinger. De uspesifiserte norske styrkene blir derfor å betrakte som midler i et bredere og mer overordnet sikkerhetspolitisk perspektiv.

Oppsummerte funn

I dette kapitlet har vi søkt å gi en oversikt over hvilke argumenter Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringene har lagt til grunn for Afghanistan-bidragene. Analysen er blitt styrt av tre spørsmål som gjentas i det følgende. Her etterspurte vi forekomsten av de tre strategikomponentene mål, midler og metoder, og hvorvidt disse var relatert til hverandre.

¹⁵ Se også Støre (2006).

Grad av definerte målsettinger

a) I hvilken grad er mål og målsettinger definert og konkretisert?

Uttalelser om mål og målsettinger er gjerne sammenfallende med de utledende beveggrunnene – det være seg sikkerhet og stabilitet, samfunnsutvikling og gjenoppbygging eller allianse- og resiprositetshensyn.

Utsagn om mål vedrørende sikkerhet og stabilitet kobles ofte til samfunnsutvikling og gjenoppbygging. Disse argumentene forekommer hyppig, mens alliansehensyn nevnes sjeldnere.

Følgelig knyttes utviklingsargumentene flere ganger til sikkerhetsargumentene på nærmest sirkulære måter. Dette skyldes at sikkerhet og stabilitet på mange måter er en like stor forutsetning for samfunnsutvikling som samfunnsutvikling er for sikkerhet og stabilitet. Argumentasjonen bærer da også ofte preg av at det ene er en forutsetning for det andre, som igjen understøtter det første. Dette medfører en retorisk kompleksitet og uklarhet som gjør det vanskelig å skille ut eksplisitte mål blant midler og metoder. Vi har også sett at det som for noen er mål, av andre betraktes som virkemidler, eller sagt på en annen måte, at det lavere nivåets mål betraktes som det høyere nivåets middel, altså at det foreligger vertikal sammenheng (jf f.eks. Støre, 2010 og Petersen, 2002).

Samtidig forekommer det også argumenter som er mer entydige, og hvor sammenhengen mellom mål og faktorer som understøtter målene er mer lineær og åpenbar. Spesielt gjelder dette formuleringer knyttet til beveggrunnen allianseforpliktelser. Her nevnes norsk medvirkning som målet for og selve «fundamentet i norsk sikkerhetspolitikk» (Devold, 2002). Like tydelige er formuleringer som er entydig knyttet til resiprositet: Vi deltar for å få hjelp «hvis vi kommer i en vanskelig situasjon» (Petersen, sitert i Rein, 2002).

Når det gjelder allianseforpliktelser, er altså mål og målsettinger generelt konkretisert hva angår bakgrunnen for at Norge bidrar i Afghanistan. I beskrivelsene av hva norske styrker gjør i Afghanistan, og hvorfor de er der, uttrykkes derimot målsettinger generelt mindre konkret. I tillegg framstår sikkerhet, stabilitet og samfunnsutvikling til dels svært sammenvevd med andre mål, midler og metoder, slik at de vanskelig kan skilles fra hverandre på en entydig måte.

Grad av definerte midler

b) I hvilken grad beskrives midler som trengs for å innfri målsettingene?

Dette spørsmålet finner langt på vei sitt svar i foregående avsnitt om målenes grad av tydelighet. Det forekommer en rekke utsagn som omtaler de norske styrkebidragene som midler til å nå konkrete mål, men hvor koblingen er uklar. Et eksempel er Jan Petersens (2002) utsagn om at «militære tiltak er avgjørende for å trygge sikkerheten i landet», altså en kobling mellom militære tiltak og økt sikkerhet/stabilitet. Det kan virke innlysende hva Petersen mener med «militære tiltak», men det sies ikke noe konkret om hva disse består i. Det er med andre ord en åpen betegnelse som kan bety nesten hva som helst.

I tråd med småstatsteorien kan det hevdes at politiske mål best innfris med de riktige verktøyene, i dette tilfellet de kapasitetene som anses å være best egnet til å innfri målene. «Militære tiltak» er i seg selv ikke en betegnelse som tilkjennevir styrkers egnethet. Dermed kan formuleringen tolkes som et eksempel på hvordan norske militære midler *i liten grad* knyttes opp til de politiske målsettinger.

Denne typen mangel på konkretisering kan bidra til at det sås tvil om sammenhengen mellom mål, midler og metoder. Samtidig er sikkerhet og stabilitet som mål tilsvarende lite konkret. Dermed kan det kanskje være grunnlag for å hevde at mål som ikke er konkrete, skaper uklarhet og tvil med hensyn til hvilke midler (og metoder) som skal tas i bruk.

Grad av definerte metoder

c) I hvilken grad beskrives metoder for måloppnåelsen?

I likhet med enkelte formuleringer vedrørende mål og/eller midler, omtales metoder langt på vei som strategisk inkonsistente i en rekke av formuleringene. I ovennevnte eksempel, der Petersen (2002) snakker om «militære tiltak», kan tiltakene tolkes som både midler og metoder. Med dette blir metoder og midler mindre konkrete.

Det forekommer likevel utsagn der metoder nevnes mer konkret. Når Støre (2006) snakker om henholdsvis opprørsbekjempelse, forsoningsarbeid, stabilitet og gjenoppbygging, bruker han formuleringer som «må bekjempes», «må forseres», «må styrkes», «må opprettes» og «må trappes opp». Aktivitetene som nevnes, kan forstås som metoder der det er behov for mer innsats. Samtidig utelukker ikke disse utsagnene at Støre ser behov for ytterligere midler, eller at mål må justeres. Tvert imot kan man tenke seg en endring av både mål, midler og metoder i tilfelle av økt innsats og økte ressurser, enten på ett eller flere felter.

Det forekommer for øvrig også en rekke andre eksempler på at metoder kobles til målsettinger, for eksempel i Stortingsmelding nr. 31 (2004–2005), nr. 28 (2006–2007) og nr. 1 (2007–2008). Her beskrives i generelle vendinger hva slags virksomhet norske og internasjonale styrker utøver i Afghanistan for å skape sikkerhet og stabilitet, parallelt med å bidra til samfunnsutvikling og gjenoppbygging.

I de relativt fåtallige eksemplene på metodeutsagn knyttet til alliansehensyn og resiprositet er argumentenes innhold påtagelig mer vagt enn for sikkerhet/stabilitet og samfunnsutvikling. Beskrivelsene er svært generelle og sier lite ut over at norsk engasjement er å anse som en plikt og en nødvendighet.

Oppsummert kan vi notere oss følgende:

- Utsagn knyttet til alliansehensyn forekommer sjeldnere enn utsagn relatert til opprettholdelse av sikkerhet/stabilitet og samfunnsmessig gjenoppbygging.
- Mål, midler og metoder beskrives ofte i svært vide og tvetydige termer.
- Mål, midler og metoder er oftest svært sammenvevd og kan tolkes i mange retninger. Mål kan være det samme som midler, som igjen kan være det samme som metoder.

Sluttrefleksjoner

Det å utlede mål, midler og metoder av en tekst forutsetter selvsagt en stor grad av fortolkning. Materialet i denne studien spenner fra korte debattinnlegg til lange og detaljerte stortingsmeldinger. Enkeltstående sitater på bare et par setninger kan vanskelig forventes å rettferdiggjøre hele dokumentets

meningsinnhold, men selv om hele teksten tas i betraktning, kan det likevel være vanskelig å skille mål, midler og metoder fra hverandre, fordi tolkningsspennet er så stort. De glidende overgangene mellom strategikomponentene kan for eksempel illustreres på følgende måte:

Dersom hensikten er å pleie nære alliansepartnere (mål), kan en militær enhet (middel) bidra til slik målsetting ved at den avgis (metode) til en pågående operasjon i Afghanistan. Den vil samtidig levere kampkraft (metode) og forsøksvis innfri målsettingene på bakken i teatret. Forskjellen består altså i målene: Der målet er alliansepleie, ligger verdiskapningen i avgivelsen. Avgivelsen styrker det allierte samholdet og øker dermed forventningene om troverdige sikkerhetsgarantier til Norge i retur. Når målene derimot befinner seg i teatret, ligger verdiskapningen i hva de militære avdelingene kan gjøre og hva de kan utrette.

Vi ser altså at midlet er det samme i begge kontekstene, men at metoden og målsettingen varierer med hvorvidt det dreier seg om allianseforpliktelser eller operativ årsak inne i teatret. Følgelig kan det ofte diskuteres hvorvidt et utsagn sorterer under kategorien mål, middel eller metode, eller sågar passer i flere kategorier.

Kapittel 4

Strategisk konsistens?

Dette kapitlet vil søke å besvare denne studiens tredje og siste forskningsspørsmål: I hvilken grad har det norske engasjementet i Afghanistan en konsistent strategi?

I forrige kapittel undersøkte og grupperte vi de ulike politiske argumentene for å ha norske styrkebidrag i Afghanistan. Dette skjedde blant annet ved hjelp av tre styrende spørsmål. Argumentenes innhold ble inndelt i tre hovedkategorier av beveggrunner, sortert under strategikomponentene mål, midler og metoder.

Også i dette kapitlet vil vi bruke et tilleggsspørsmål som er styrende for analysen. Med andre ord vil vi drøfte følgende: *I hvilken grad kan det påvises en konsistent sammenheng mellom mål, midler og metoder på og mellom de strategiske nivåene?*

Vi legger til grunn at strategi, som beskrevet i kapittel 2, betinger en konsistent sammenheng mellom mål, midler og metoder. I datamaterialet har vi delvis identifisert slike størrelser, men som vi har sett, er det ofte glidende overganger mellom komponentene. Vi legger imidlertid ikke til grunn at en mangelfull påvisning, der bare en eller to bestanddeler identifiseres, vil føre til en slutning om ufullstendig strategi. Tvert om bør det holdes for sannsynlig at strategisk tenkning kan ha forekommet, selv om sammenhengen mellom mål, midler og metoder ikke formidles uttømmende i enhver formulering eller tekst. Utfordringen blir da å systematisere datamaterialet slik at forekomsten av konsistente sammenhenger blir mulig å påvise på et aggregert nivå.

Inndelingen av argumentene etter hvilke beveggrunner de understøtter, som utført i kapittel 3, er et forsøk på å skape en slik aggregering.

I det følgende tar vi for oss hver enkelt kategori beveggrunner for å se om vi kan påvise konsistens mellom strategikomponentene. Først vil vi se nærmere på om slike horisontale sammenhenger lar seg identifisere. Deretter gjøres det samme for vertikale sammenhenger. Som eksempler til å understøtte eventuelle sammenhenger brukes det samme utvalget av formuleringer som i forrige kapittel.

Horisontal og vertikal konsistens

Med horisontal konsistens menes en logisk kombinasjon av midler og metoder som gjør at konkrete mål kan innfris. Eksempler på dette kan være teaterspesifikke mål som krever teaterspesifikke midler og metoder: Sikkerhet og stabilitet (mål) i et ansvarsområde kan vanskelig etableres uten at militære og sivile virkemidler (midler) brukes i et tilstrekkelig omfang (metoder), slik at potensielle trusler holdes på avstand. For å påvise tilstedeværelse eller fravær av vertikal sammenheng mellom strateginivåene er det nødvendig å undersøke hvorvidt høyereliggende mål knyttes til fullbyrding av underliggende nivåers mål. Dette skjer ved at det lavere nivåes mål fungerer som middel eller metode for målene på nivået over. I det følgende drøftes slike horisontale og vertikale sammenhenger på bakgrunn av de aggregerte beveggrunnene.

Militær sikkerhet og stabilitet

Jan Petersen (2003) poengterer i sin redegjørelse for Stortinget at sikkerhet og stabilitet er noe PRT-teamene er ment å sørge for i sitt ansvarsområde. Dette kan tolkes som at Petersen kobler både middel og metode til målet om sikkerhet og stabilitet. Stortingsmelding nr. 31 (2004–2005) beskriver da også hvordan ISAF generelt og norske styrker spesielt bidrar til sikkerhet og stabilitet i Afghanistan. Dokumentet gjør rede for hvilke oppdrag styrkene

løser og hvorfor. Mål, midler og metoder beskrevet i stortingsmeldingen har dermed en horisontal sammenheng som er middels konsistent.

Et annet eksempel på horisontal sammenheng med middels konsistens kan være forsvarsminister Strøm-Erichsens formuleringer i intervjuet med Nielsen (2008), der hun beskriver sikkerhet og stabilitet som en forutsetning for sivilt humanitært arbeid. Dette bruker hun som argument for å få fram at det er behov for et fortsatt sterkt militært nærvær i landet. Dette eksemplet viser at to målsettinger på samme nivå, altså sivilt handlingsrom (samfunnsutvikling/gjenoppbygging) og militær sikkerhet/stabilitet, er gjensidig avhengige av hverandre.

De to argumentene (og målsettingene) tjener altså hverandres hensikt, og de kan begge hevdes å være midler og metoder til støtte for hverandre. En slik kompleks forbindelse er vanskelig å analysere kortfattet, men det viktigste er at formuleringene antyder sammenheng, og at sammenhengen synes å være konsistent fordi den interne gjensidige avhengigheten synliggjøres. Et tilsvarende eksempel forekommer også under Bondevik II-regjeringen. Her uttalte utenriksminister Jan Petersen (2002) at militære midler bidro til sikkerhet, og dermed både direkte og indirekte til humanitære tiltak og gjenoppbygging.

Eksemplene viser altså en viss konsistens i horisontal sammenheng mellom mål, midler og metoder. At sikkerhet og stabilitet er noe militære virkemidler bidrar til, kan imidlertid tolkes som et svært generelt utsagn, et utsagn som i liten grad beskriver faktiske midler og metoder. Konsistensen kan altså ikke anses å være mer enn middels.

Forekomst av vertikal sammenheng mellom måloppnåelse på underliggende nivå og dens funksjon som middel eller metode på det overliggende nivået finner vi blant annet i utenriksminister Støres (2006) redegjørelse for Stortinget. Han framhever blant annet:

Bare afghanerne selv kan skape varig fred og stabilitet i Afghanistan. (...) Stabilitet (...) kan ikke oppnås med militære midler alene. (...) For det første forutsetter stabilitet at det skapes effektive afghanske institusjoner. Den internasjonale innsatsen må bidra til å styrke kompetansen hos afghanske myndigheter.

Utsagnet indikerer at militære bidrag kan tilføre det afghanske statsapparatet økt kompetanse, noe som i sin tur kan gjøre dem mer effektive. Blir de mer effektive, kan de formodentlig bidra til å bedre situasjonen i landet. Ro og orden vil til slutt gi bedre stabilitet og forutsigbarhet, som er det Støre etterspør. Videre knytter han også stabilitet og forutsigbarhet til «kampen mot terror» og til den hjemlige sikkerheten:

Vår innsats for et stabilt Afghanistan er samtidig en innsats for en tryggere verden. (...) Trusselen fra et ustabilt Afghanistan merkes også i vårt eget samfunn. Få meter fra Stortinget kan man kjøpe heroin direkte fra Afghanistan (ibid.).

Støre trekker her en linje fra sivil og militær innsats på bakken via stabilitet og sikkerhet i Afghanistan til norsk og internasjonal trygghet og sikkerhet (og sågar norsk sosialpolitikk). Også i sin redegjørelse for Stortinget fire år senere (2010) argumenterte Støre langs tilsvarende, vertikale linjer.

I Støres uttalelse over kan det hevdes å være sammenheng mellom de tre strategikomponentene, både horisontalt og på tvers av strateginivåene. Støres argumentasjon viser dermed — ved begge anledninger — sterk konsistens i den vertikale sammenheng mellom strateginivåene.

Det å muliggjøre sivilt handlingsrom er i seg selv et argument som forekommer flere ganger. Strøm-Erichsen (2007) konstaterer for eksempel at stabilitet og sikkerhet er en forutsetning for annen innsats, noe som i sin tur kan lede til enda mer stabilitet og sikkerhet på andre områder. Disse formuleringene er svært sammenfallende med Støres, men forskjellen er at Strøm-Erichsen ikke på samme måte tilkjenner en *vertikal* sammenheng. Ved å peke på at stabilitet og sikkerhet understøtter sivil innsats, som igjen bidrar til stabilitet og sikkerhet, framhever hun i større grad en *horisontal* sammenheng mellom målene, som har en sirkulær virkning for hverandre. Også Støre nevnte slike horisontale koblinger, men de vertikale sammenhengene kom likevel tydeligere fram. Selv om utenriks- og forsvarsministerens redegjørelser er tematisk like, er det altså bare Støre som tilkjenner en særlig konsistens i vertikal sammenheng mellom strategiske nivåer.

«Kampen mot terror» er et argument i kategorien *sikkerhet og stabilitet* som nevnes flere ganger i formuleringer knyttet til mål. I sin redegjørelse for Stortinget beskriver Støre (2010) sikkerhet og stabilitet som verktøy (midler) til å understøtte kampen mot terror. Dette kan muligens antyde en forekomst av vertikal strategisk tenkning, ettersom Støre konstaterer at terrorbekjempelse i noen grad forutsetter at sikkerhet og stabilitet må opprettes. Dette kan hevdes å danne belegg for en viss konsistent sammenheng vertikalt mellom strateginivåer, spesielt om vi legger til grunn at kampen mot terror befinner seg på et høyere strateginivå enn lokal sikkerhet og stabilitet i Afghanistan. En slik forutsetning kan være berettiget dersom kampen mot terror forstås som en global innsats, mens sikkerhet og stabilitet i denne sammenheng handler om afghanske forhold.

Samfunnsutvikling og gjenoppbygging

Ved årsskiftet 2001/2002 argumenterte forsvarsminister Kristin Krohn Devold (NTB, 2001) for at spesialstyrkene som Norge stilte opp med var nødvendige for å etablere et stabilt styresett i landet. Hun nevnte ikke eksplisitte metoder, men det er mulig å tolke utsagnene dit hen at metoden lå implisitt i styrkenes virksomhet. Det kan altså hevdes en viss grad av konsistens mellom formålet med deployeringen og de styrkene (altså virkemidlene) som ble satt inn til formålet. Samtidig presiserte hun at det norske bidraget bare utgjorde en liten del av de totale sikkerhetsstyrkene: innsatsen var på dette tidspunkt mest et uttrykk for vår støtte til USA etter terrorangrepene i september 2001. Devold ga ellers uttrykk for at Norge hadde større interesse av å delta militært på Balkan enn i Afghanistan. Disse faktorene styrker inntrykket av at sammenhengen mellom horisontale mål, midler og metoder var liten – med andre ord preget av svak konsistens.

Tolv år senere ble forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen intervjuet av NTB (2013). Hun beskriver hvordan norsk tilstedeværelse, under en annen regjering, også understøtter afghansk samfunnsutvikling. På denne måten kobler hun de norske bidragene til målsettingene for norsk/internasjonale tilstedeværelse. Strøm-Erichsen trekker videre fram opptrening av den afghanske hæren som et viktig mål for det norske styrkebidraget. Dette viser en sammenheng mellom mål, midler og metoder som antyder en horisontal konsistens.

To beslektede eksempler er hentet fra Jan Petersens foredrag for et amerikansk publikum (2004a), da han fortalte at Norge sendte politiinstruktører til Afghanistan for å lære opp afghanske politistyrker, samt Støres formuleringer (2009) i debattmøtet der han tok til orde for kapasitetsbygging i det afghanske myndighetsapparatet, inklusive politi og forsvar. Begge uttalelser tyder på en konsistent sammenheng mellom mål, middel og metode, og behovet for et fungerende politi og forsvar (eller myndighetsapparat i bred forstand) synes å være det styrende for de norske styrkenes tilstedeværelse.

Petersen (2004a) sier videre at utvikling på den ene side og sikkerhet på den annen er gjensidig avhengige størrelser, der det ene ikke kan eksistere uten det andre. Også dette tyder på en sammenheng mellom de to målene på et felles nivå. Hvorvidt denne sammenhengen er konsistent, kan imidlertid diskuteres. Dersom det er en gjensidig sammenheng mellom målene og deres evne til å virke som midler og metoder for hverandre, kan det antas at en eventuell konsistens følger samme dynamikk. Det er med andre ord krevende å vise at konsistensen er til stede, samtidig som dens fravær er like diskutabelt.

Samfunnsutvikling og gjenoppbygging er også flere ganger tema i utsagn vedrørende støtte til utvikling av et stabilt og demokratisk styresett. Slike utsagn omhandler eksempelvis behovet for å bidra til institusjoner innenfor et slikt styresett (Petersen, 2003). Midler knyttet til selve beveggrunnen tilkjennegis sjeldnere. De mest detaljerte beskrivelsene av norske bidrag finnes i redegjørelser for Stortinget, men dette er delvis tilbakeskuende redegjørelser for hva Norge allerede bidrar med eller har bidratt med (Devold, 2005).

Når det gjelder metoder, kommer noen av de tydeligste formuleringene fra Jan Petersen (2003). I hans redegjørelse i 2003 brukes utsagn om å «trygge forholdene» og «skape stabilitet» for å beskrive hvordan norske styrker skal bidra til å bygge opp det afghanske styresettet ved å trygge «overgangsregjeringens og dermed sentralmaktens innflytelse».

Slike utsagn forekommer likevel bare unntaksvis. Generelt er norske politikeres uttalelser lite detaljerte når det kommer til utvikling av afghansk styresett, både når det gjelder mål, midler og metoder. Ved flere tilfeller framsettes målene uten en spesiell tilknytning til de to andre strategikomponentene.

Dersom mål, midler og metoder generelt er overgripende og lite detaljerte, kan det muligens også forventes liten grad av konsistent sammenheng mellom

dem. På den annen side kan det motsatte, nemlig at en tydelig sammenheng skulle være til stede, kanskje synes urealistisk. Det kan derfor diskuteres hvorvidt strategisk tenkning i betydningen en rasjonell og logisk sammenheng mellom eksplisitte mål, midler og metoder er til stede. Det synes ikke å være belegg for å hevde at konsistent sammenheng finnes, samtidig som det heller ikke foreligger entydig belegg for å hevde det motsatte.

Når det gjelder forekomst av konsistens i *vertikale* sammenhenger mellom strateginivåer innenfor samfunnsutvikling og gjenoppbygging, finnes det flere og til dels motstridende eksempler. Statssekretær Gunnar Heløe (2003) i Bondevik II-regjeringen argumenterte blant annet med at et funksjonelt styresett i Afghanistan var viktig for å hindre at internasjonal terrorisme igjen skulle få fotfeste i landet. Heløe trakk fram norske styrkebidrag som spesielt viktige for å oppnå stabilitet i forkant av valget på ny nasjonalforsamling.

Utsagnet viser en viss konsistens i sammenhengen mellom målet om et stabilt styresett og det norske styrkebidraget som middel og metode til å styrke sikkerheten i forkant. Argumentet om at et taktisk styrkebidrag på vesentlig vis understøtter afghansk samfunnsutvikling, kan også tjene som eksempel på en kobling mellom taktiske virkemidler og strategisk måloppnåelse. Heløes synspunkt er dermed et uttrykk for konsistens og strategisk sammenheng på tvers av strateginivåene. Styrkebidraget var riktignok beskjedent i forhold til målet om samfunnsutvikling, men det viser at måloppnåelse på et lavere nivå kan fungere som middel på nivået over.

Videre kan utenriksminister Støres redegjørelse (2010) for Stortinget igjen fungere som eksempel på vertikal sammenheng og konsistens mellom strateginivåene. I redegjørelsen uttalte han:

Sosial og politisk nasjonsbygging og statsbygging i Afghanistan er ikke bare mål i seg selv; de er virkemidler for å bidra til stabilitet og til å fjerne trusselen mot afghanske barn, kvinner og menn – men også mot oss, det internasjonale samfunn, som Norge er en del av.

Her viser Støre at målsettinger også kan være virkemidler, noe som stemmer med deres funksjon for ulike strateginivåer. Først kan nasjons- og statsbyggingen anses å være en metode som understøtter målet om en velfungerende afghansk

stat — altså en horisontal sammenheng. Deretter viser utsagnet også at det nasjonale målet for afghansk sikkerhet vil være av betydning for internasjonal og norsk sikkerhet. Dermed kan det hevdes at utenriksministeren trekker en vertikal linje fra afghanske innenriksforhold til norsk sikkerhetspolitikk. Støres argumenter kan sies å styrke sammenhengen mellom nivåer av strategi, og videre vise at nasjons- og statsbygging tjener det øverste strateginivået: Først ved at utsagnene tilkjenne gir horisontal konsistens mellom statsbygging og stat (selv om denne artikuleres noe tvetydig), dernest ved å vise en vertikal konsistens, ettersom nasjons- og statsbyggingen ses i sammenheng med høyere nivåers strategikomponenter.

Også forsvarsminister Strøm-Erichsen (2005) gir en detaljert beskrivelse av målet med afghansk samfunnsutvikling og gjenoppbygging sett fra norsk side. I avisartikkelen «Norges innsats i Afghanistan» beskriver hun en rekke horisontale sammenhenger mellom norsk innsats og målsettinger, men knytter ikke disse til mål på andre strateginivåer enn det hun selv opererer på. Hun opplever at soldatene «ser konkrete resultater av den støtten de yter til det afghanske samfunn» og vektlegger «samarbeidet mellom militære og sivile krefter», men forklarer for eksempel ikke konkret hvordan samfunnsutviklingen bidrar til mål på et høyere strateginivå. Dermed kan det se ut til at den såkalte helhetlige tilnærmingen Strøm-Erichsen slår et slag for, befinner seg innenfor et enkelt strateginivå: det er horisontal konsistens, men den vertikale sammenhengen mangler. Det at Strøm-Erichsen ikke tilkjenne gir slike vertikale sammenhenger, betyr likevel ikke nødvendigvis at de ikke finnes. Budskapet i artikkelen hennes legger i stedet mer vekt på den helhetlige forståelsen av innsatsen — noe som kunne være en naturlig kontekst for å beskrive eventuelle vertikale sammenhenger mellom strateginivåer.

Nok et eksempel på denne typen manglende vertikal sammenheng er formuleringene om det norske Afghanistan-engasjementet i Stortingsmelding nr. 28 (2006 — 2007). Her omtales blant annet den norske beslutningen fra februar 2007 om å sende spesialstyrker til Afghanistan som en følge av Norges allianseforpliktelser («eit uttrykk for solidaritet med våre allierte»). Deretter understrekes viktigheten av gjenoppbygging og samordning av militær og sivil innsats for å bidra til demokratisering og utvikling. Stortingsmeldingen omtaler altså styrkebidraget relatert til det sikkerhetspolitiske nivået, og deretter til afghansk innenrikspolitikk (samarbeid, gjenoppbygging og utvikling). Det synliggjøres imidlertid ikke noen sammenheng mellom disse strateginivåene, som for eksempel hvordan de fire hovedmålene (i dokumentet omtalt som «demokratisering, politisk og økonomisk reform, gjenreising og

humanitær innsats») kan styrke norsk sikkerhetspolitikk. Dermed kan graden av konsistens – i dette tilfellet vertikal konsistens – hevdes å være svak.

Allianseforpliktelser og resiprositetshensyn

Strategikomponenter med forankring i alliansehensyn forekommer sjelden sammenlignet med de andre beveggrunnene. Dette er en smule overraskende, ettersom annen forskning tyder på at det motsatte burde være tilfelle. Erik Bøifot hevder for eksempel at Afghanistan-debatten primært har vært kjennetegnet av hvordan Norge kan støtte NATO, ikke hva som er mest hensiktsmessig for situasjonen på bakken (Bøifot, 2007, s. 67). Videre sier Janne H. Matlary: «Som i andre små vestlige NATO-land legger også norske politikere avgjørende vekt på forholdet til USA» (2012, s. 136), underforstått at alliansepleie er et naturlig mål for småstaten. Om Bøifots og Matlarys analyser er dekkende, er det påfallende at formuleringer om allianseforpliktelser og resiprositetshensyn opptrer sjelden i dette datamaterialet.

Allianseforpliktelser og resiprositetshensyn er i sin natur knyttet til det sikkerhetspolitiske nivå. Begge argumenter peker på målsettinger om å knytte Norges sikkerhetsbehov til USA gjennom NATO. En horisontal forekomst av midler og metoder kan dermed også forventes å opptre på et sikkerhetspolitisk strateginivå. Relevante midler og metoder kan i så henseende være norske militærbidrag generelt, noe Devolds (2002) formuleringer understøtter. Her sier hun at norsk deltakelse i Afghanistan skyldes terrorangrepet på vår fremste allierte, som gjorde det naturlig for Norge å trå støttende til sammen med amerikanske styrker. Utsagnet kan tolkes som en viss allokering av midler og metoder, der norske styrkers aktivitet understøtter målet om å stille opp for en særdeles viktig partner. Her synes det å foreligge en sammenheng mellom mål, middel og metode som er konsistent.

Også andre formuleringer viser en horisontal sammenheng mellom mål, midler og metoder knyttet til allianse- og resiprositetshensyn. De betegner også norske styrkebidrag generelt som midler og metoder til et slikt formål. To eksempler er Heløes (2003) formulering om at Norges militære innsats i Afghanistan er basert på allianseforpliktelsene, og Støres (2009) utsagn om at solidaritet innad i NATO-alliansen er viktig. Det foreligger dermed flere

forekomster av konsistens mellom horisontale mål, midler og metoder på sikkerhetspolitisk nivå når det gjelder denne beveggrunnen.

Som nevnt er allianseforpliktelser og resiprositetshensyn forankret i det sikkerhetspolitiske nivå. Vertikal sammenheng med det underliggende strateginivået er derfor ikke en like nødvendig forutsetning. Dette er fordi mål, midler og metoder i første rekke følger en horisontal logikk: Det at styrkebidraget (middel) faktisk avgis (metode) er den viktigste faktor for fortsatt «goodwill» fra alliansepartnerne (mål). Hvorvidt eller i hvilken grad bidraget gjør en forskjell i teatret, er ikke nødvendigvis like viktig for dette målet. På den annen side kan det hevdes at suksess på bakken heller ikke er irrelevant, men i forhold til målet om alliansepleie kan et styrkebidrag isolert sett ses på som det viktigste.

Forsvarsminister Devold (2002) har argumentert for at norske bidrag først og fremst var forankret i allianseforpliktelsene: «La oss ikke glemme hvorfor norske soldater er involvert i operasjonene i Afghanistan: Vår fremste allierte ble angrepet av terrorister.» I samme artikkel skriver hun om viktigheten av terrorbekjempelse, demokratisering og andre mål med det norske engasjementet. Disse målsettingene viser som tidligere nevnt horisontale koblinger, men ingen vertikal sammenheng med det sikkerhetspolitiske. Heller ikke Støre (2009) knytter utsagn om alliansehensyn til underliggende strateginivåer, selv om han nevner såvel dem som allianseperspektivet i sitt debattinnlegg.

Konsistens mellom strateginivåer

Det foreligger flere eksempler på horisontale sammenhenger mellom mål, midler og metoder innenfor de tre beveggrunnene. Ikke overraskende kommer gjerne målene tydeligere fram, eller blir hyppigere omtalt, enn midler og metoder. På den annen side framstår målene ikke sjelden som lite konkrete. I noen tilfeller er målene så generelle at de nærmest kan bety alt og ingenting.

Mål som ikke er tilstrekkelig konkrete, kan være vanskelige å operasjonalisere. Dermed kan de også få en begrenset funksjon som retningsvisere for valg av midler og metoder, noe som kan bidra til at midler og metoder blir upresise. Dette kan muligens være en del av forklaringen på hvorfor utsagn om midler og metoder forekommer sjelden sammenlignet med antall målformuleringer.

Disse antakelsene kan i sin tur bidra til å forklare hvorfor sammenhengene mellom mål, midler og metoder generelt bare framstår med middels konsistens. Det kan virke logisk at mål, midler og metoder som til dels er utydelige, heller ikke bidrar til en sterkere grad av konsistens. Imidlertid skiller *allianseforpliktelser* og *resiprositetshensyn* seg markant ut fra de andre beveggrunnene. I dette tilfellet synes både mål, midler og metoder å ha en større grad av tydelighet enn hva gjelder de andre beveggrunnene. Dette korrelerer igjen med mer konsistente sammenhenger på tvers av nivåer og strategikomponenter.

Når det gjelder *vertikal* konsistens mellom strateginivåer, har det vært vanskelig å finne formuleringer som tilkjennevir dette. Et sjeldent unntak er utenriksminister Støres redegjørelse for Stortinget (2010), der han blant annet snakker om afghansk nasjonsbygging som stabiliserende virkemiddel med rekkevidde helt til vårt hjemlige Norge. Som vi tidligere har sett, knytter han mål, midler og metoder sammen i både horisontal og vertikal forstand, med sterk konsistens mellom strateginivåene.

At det ikke har latt seg gjøre å finne flere eksempler på vertikal konsistens mellom strateginivåer, kan indikere en lav forekomst av vertikal strategisk tenkning. Dette sammenfaller i så fall med Morten Line Anderssens (2014, s. 83–84) studie av norsk opprørsbekjempelse, som konkluderte med at «koblingen mellom det politisk-strategiske nivået og det taktiske nivået i Norge synes å være svak». I så fall kan dette bidra til å forklare hvorfor politiske uttalelser så sjelden styrer det underliggende militære nivået med klare signaler.

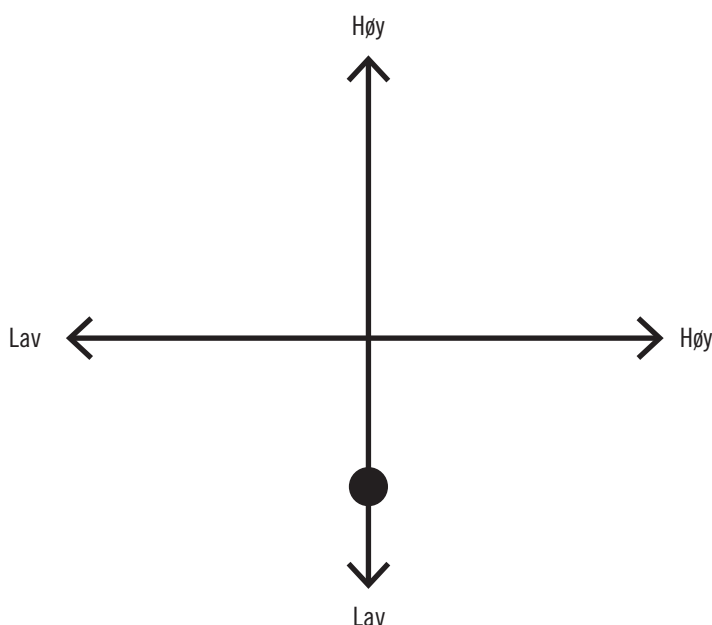
Matlary (2012, s. 133) påpeker at Afghanistan er en såkalt «optional war» for Norge, altså en krig vi ikke er nødt til å vinne for å overleve som nasjon. Dermed preges krigføringen, ifølge Matlary, heller ikke av en politisk agenda der det å vinne krigen settes i høysetet. I stedet får alliansehensynet forrang. Samtidig viser vårt datamateriale imidlertid at nettopp formuleringer knyttet til alliansehensyn og resiprositet forekommer med *lavere* hyppighet enn sikkerhet/stabilitet og samfunnsutvikling/gjenoppbygging.

Om våre funn er representative, kan de derfor kanskje ses i lys av studien til Ida Maria Oma (2013, s. 293), som omhandler de innenrikspolitiske beslutningsprosessene om ISAF-deltakelse i regjeringen Stoltenberg II. Hun fant blant annet at Arbeiderpartiet i høy grad tilpasset seg juniorpartneren Sosialistisk Venstreparti, og at Norges avslag på flere bidragsforespørsler

fra NATO skyldtes hensynet til SV i regjering. I så fall er det ikke utenkelig at allianseargumenter generelt sett har vært tonet noe ned siden 2005, da Stoltenberg II-regjeringen kom til makten. Vårt materiale gir ikke umiddelbart belegg for å påpeke noen signifikant forskjell mellom forekomstene før og etter 2005, men spørsmålet kan fordel studeres nærmere.

Samlet sett tilsier våre funn at graden av konsistens i horisontale og vertikale sammenhenger kan beskrives som middels i horisontal forstand, og svak i vertikal forstand. Samtidig må det understrekes at dette er et aggregert resultat. Visualisert med modellen fra kapittel 2 kan det se slik ut:

Figur 3. Horisontal og vertikal konsistens i norsk strategisk tenkning



At den horisontale konsistensen settes til middels, skyldes i første rekke en moderat forekomst av konsistens mellom mål, midler og metoder når det gjelder beveggrunnen allianseforpliktelser – dette til tross for at strategikomponentene generelt sett er lite konkrete. Det forekommer som nevnt også en ubalanse mellom hyppig nevnte mål og mindre hyppig nevnte midler og metoder. Den vertikale konsistensen vurderes derfor samlet sett til å være svak. Det er altså sjelden noen sporbar konsistens mellom strategikomponenter på tvers av strateginivåene.

Tilleggsobservasjoner

I dette kapitlet har vi forsøkt å påvise tilstedeværelse eller fravær av konsistente sammenhenger mellom mål, midler og metoder for henholdsvis sikkerhet/stabilitet, samfunnsutvikling/gjenoppbygging og allianseforpliktelser/resiprositetshensyn. Vi har skjelnet mellom *horisontale* sammenhenger mellom mål, midler og metoder på samme nivå, og *vertikale* sammenhenger der måloppnåelse på et underliggende nivå fungerer som middel eller metode på det høyere strateginivået.

I det følgende vil vi drøfte noen tilleggsobservasjoner. Først vil vi diskutere hvorfor noen bevegrunner opptrer hyppigere enn andre, og deretter hvordan mål, midler og metoder på ulikt vis er knyttet til de respektive bevegrunnene. Til slutt drøfter vi bevegrunnenes forhold til hverandre og hvordan de overlapper hverandre eller kobles sammen, med spesielt fokus på sikkerhetspolitiske dimensjoner.

Strategikomponentenes hyppighet

Det at mål og målformuleringer opptrer oftere i datamaterialet enn midler og metoder, gjør det vanskelig å vurdere om det er konsistens mellom strategikomponentene. Påvisning av midler og metoder krever at dokumentenes formuleringer tolkes bredt, siden midler og metoder ikke kommer like tydelig fram som målene. Dette kan indikere at det er en ubalanse mellom strategikomponentenes innbyrdes vektning i det kognitive domenet. Med dette mener vi at målformuleringer i mindre grad ledsages av konkrete midler og gjennomtenkte metoder. Dermed blir det som artikuleres og framstilles i offentligheten, et tegn på manglende sammenheng mellom mål, midler og metoder. Følgelig bærer sammenhengene heller ikke preg av å være konsistente.

Imidlertid beviser ikke nødvendigvis dette en reell ubalanse innenfor strategien. Det kan for eksempel tenkes at midler og metoder i en operasjon, i motsetning til mål, er mindre naturlig å utdype på politisk hold. Dette overlates gjerne til Forsvaret. Det kan også være slik at midler og metoder som eventuelt kommuniseres fra politisk hold, helt naturlig får en mindre konkret form siden de skal peke mot aggregerte, overordnede og mer generelle mål. Dermed kan konkretisering og økt detaljnivå være noe som i første

rekke kjennetegner strategikomponenter på underliggende nivåer. Dette vil for eksempel være naturlig dersom målet oppgis å være den globale og uavkortede «krigen mot terror». Da kan midler og metoder på samme nivå formodentlig også ha en tilsvarende udefinert og aggregert form. Midlene kan for eksempel snarere forventes omtalt som «militære styrker» enn «vakt- og sikringsstyrken»; metoder formuleres tilsvarende som ledd i «militær innsats» framfor «vakthold».

Strategikomponenter og beveggrunner

Målene som er utledet fra datamaterialet, har vist seg å være særlig tydelige med hensyn til én av beveggrunnene (allianseforpliktelser og resiprositetshensyn). Denne forskjellen er ikke like markant når det gjelder formuleringer rundt midler og metoder. Der hvor mål er nevnt, er disse langt på vei sammenfallende med én beveggrunn. Derimot opptrer midler og metoder mindre hyppig når de knyttes til mål og beveggrunner. Ettersom flere utsagn om midler og metoder har hatt en svak og flertydig sammenheng med slike mål og beveggrunner, kan det hevdes at dette er eksempler på manglende konsistens.

Samtidig kan vi ikke uten videre påstå at en uidentifiserbar eller utydelig sammenheng er ensbetydende med fravær av sammenheng. Det kan tvert imot nettopp skyldes at den forble usagt i den aktuelle teksten. Vi kan likevel anta at større eller mindre grad av konsistens i argumentene kan være en signifikant indikator på strategi og strategisk tenkning. Skulle eksempelvis målsettinger for Afghanistan-bidragene aldri nevnes, kunne det også være grunn til å tvile på faktisk forekomst av strategi.

Mål, midler og metoder kommer tydeligst til uttrykk i stortingsdokumentene. Disse har til dels et retrospektivt utgangspunkt og dermed et rapporterende preg. I og med at det strategiske rammeverket, slik dette er beskrevet i kapittel 2, framhever at strategi knytter seg til framtiden, kan det derfor diskuteres hvorvidt typisk tilbakeskuende eller nøytralt rapporterende formuleringer er eksempler på strategi. Tilbakeskuende perspektiver kan bidra til eterrasjonalisering, og retrospektive politiske uttalelser er neppe spesielt selvkritiske. At mål, midler og metoder tidvis framstår som mer eksplisitte og konkrete i stortingsdokumentene enn det øvrige datamaterialet, kan derfor ha sammenheng med at de bare delvis omhandler framtidige vanskelige spørsmål om mål, midler og metoder.

Sikkerhetspolitiske dimensjoner

Som vi har sett, henger de ulike beveggrunnene bak argumentene for det norske Afghanistan-engasjementet ofte sammen med hverandre. De kan også tenkes sammenkoblet i en vev av innbyrdes relasjoner. Likevel synes spesielt *allianseforpliktelser* og *resiprositetshensyn* å ta utgangspunkt i det sikkerhetspolitiske nivå. De øvrige beveggrunnene har ikke en like entydig kobling til sikkerhetspolitikk.

Allianseforpliktelser og resiprositetshensyn knytter seg primært til mål på norsk sikkerhetspolitisk nivå. Disse beveggrunnene har altså mest med norske sikkerhetspolitiske interesser å gjøre, mens de øvrige beveggrunner først og fremst har betydning for Afghanistan. *Militær sikkerhet og stabilitet* samt *samfunnsutvikling og gjenoppbygging* knytter seg mer spesifikt til forholdene i det afghanske teatret. Skillet mellom beveggrunnenes nivåtilhørighet kan derfor sies å følge av det domenet verdiskapningen finner sted i, forutsatt at målsettingen innfris.

Det er imidlertid ikke slik at allianseforpliktelser og resiprositetshensyn knytter seg til det sikkerhetspolitiske nivå alene, mens de to andre beveggrunnene utelukkende er koblet til lavere nivåer. Eksempelvis har argumentet vedrørende «kampen mot terror», som vi har plassert som del av målet om militær sikkerhet og stabilitet, også relevans for norsk sikkerhetspolitikk. Utfallet av terrorbekjempelsen i Afghanistan er av betydning også utenfor landets grenser. Utfallet av kampen mot terror er dessuten noe knyttet til øvrige beveggrunner, ettersom terrorbekjempelsen kan avhenge av at grunnleggende sikkerhet, velferd og samfunnsstrukturer i Afghanistan på en varig måte erstatter de tomrom som tidligere har gitt rom og grobunn for terrorvirksomhet.

På den annen side er kampen mot eller seieren over terror — dersom noe slikt er mulig — en svært aggregert størrelse. Terror har til alle tider, og i store deler av verden, vært et stridsmiddel knyttet til konflikt. At kampen mot terror som sådan finner sted i Afghanistan, kan følgelig være en noe snever tilnærming. Hvorvidt kampen mot terror vinnes eller tapes lokalt i Afghanistan, kan neppe forventes å være avgjørende for kampen mot terror i et globalt perspektiv, selv om det er viktig. Tilsvarende er det neppe av avgjørende betydning hva Norge bidrar med til terrorbekjempelsen i Afghanistan, eller hvordan. Norske styrker har kun representert en liten del av det totale styrketilfanget, og kan dermed tillegges en forholdsmessig liten relevans for utfallet av krigføringen totalt sett.

Begrepsmessig kan «kampen mot terror» ellers være en for lite avgrenset størrelse til at man kan knytte konkrete midler og metoder til den på konsistent vis. Kampen mot terror kan ta et nær ukjent antall former — faktisk er det vanskelig å forestille seg at noen alliert aktivitet i Afghanistan de siste 13 årene ikke kunne argumenteres for som direkte eller indirekte del av kampen mot terror. Det kognitive tilfanget av mulige midler og metoder til terrorkampen blir da tilsvarende uinnskrenket.

Når det gjelder allianseforpliktelser og resiprositetshensyn, framstår koblingen til norske styrkebidrag som ytterligere svak. Det kan for eksempel tenkes at om bidragene skulle mislykkes fullstendig i Afghanistan, kan Norge likevel ha opparbeidet seg den ønskede kredibilitet og goodwill i alliansen, slik at allianseforpliktelsene man forsøkte å etterkomme ble innfridd (noe som i neste omgang ville garantere for den hjemlige sikkerhet). Likevel kan det selvsagt argumenteres for at hvorvidt norske styrkebidrag bidrar mye, noe, eller lite til operasjonene de er del av, også har relevans for dynamikken vedrørende resiprositet og allianseforpliktelser. I NATO diskuteres byrdefordeling også langs linjer av hvilke land som har påtatt seg de mest «skitne» oppdragene, eller hvilke land som har færrest såkalte «caveats» og dermed er de mest anvendelige.¹⁶ Imidlertid kan slike sammenhenger være av en betydning som er vanskelig å måle eller anslå. Det at Norge faktisk bidrar i Afghanistan, kan anses å være det viktigste vedrørende beveggrunnen allianseforpliktelser og resiprositetshensyn, mens hvordan, eller med hvilke kapasiteter, er viktigst vedrørende de to andre beveggrunnene.

På bakgrunn av diskusjonen om den sikkerhetspolitiske beveggrunnen *allianseforpliktelser og resiprositetshensyn* kan det argumenteres for at midler og metoder er av mindre betydning, og at det ikke nødvendigvis er så viktig hva Norge bidrar med. Imidlertid kan beveggrunnene *militær sikkerhet og stabilitet* og *samfunnsutvikling og gjenoppbygging* også sies å være underleverandører til det høyere strateginivået. Disse tjener altså som midler og metoder til vertikal verdiskapning for målsettingene på sikkerhetspolitisk nivå, selv om relevansen er diskutabel.

¹⁶ Med begrepet *caveats* menes de særegne nasjonale politiske og juridiske vilkår og begrensninger som følger med når nasjonale styrker overføres til en flernasjonalt koalisjon eller allianse som ledes av andre lands offiserer.

Oppsummering

Beveggrunnene bak argumentene for norske Afghanistan-bidrag er mange og tidvis overlappende. Mål, midler og metoder formuleres i varierende grad som konkrete, detaljerte, og knyttet til hverandre. Generelt heller formuleringene mot svak tydelighet og liten gjensidig avhengighet. Enkelte formuleringer framstår unntaksvis som mer konkrete og detaljerte, men samtidig finnes de ofte i tekster av delvis retrospektiv karakter. Dette passer ikke så godt sammen med definisjonen av strategi som knyttet til framtiden (jfr Strachan, 2011). Forekomsten av klare og fullstendige strategier i tekstmaterialet er da også lav. Tvert imot preges store deler av materialet av flertydige og uspesifikke formuleringer, slik at det blir diskutabelt hvorvidt de faktisk tilkjenner mål, midler og metoder, forstått som strategikomponenter.

Denne flertydigheten er ikke nødvendigvis overraskende, ettersom politikk har en ideologisk grunnkomponent (Connolly, 1967, s. 2 – 4). Politisk språkbruk preges ofte av normative og konseptuelle formuleringer, som har en begrenset grad av konkretisering og detaljrikdom. Siden politikken befinner seg på øverste strateginivå, er det kanskje ikke unaturlig at de styrende politikeres uttalelser ofte får et overordnet og lite avgrenset preg. Dette illustreres av Betts' (2000) teori om at det enkelte strateginivå styrer det underliggende og tjener det eventuelt overliggende. Det kan altså tenkes at styring versus overstyring medfører et dilemma som gjør at politiske formuleringer generelt blir reserverte og uforpliktende.

Politiske uttalelser om militære forhold påvirkes også i noen grad av forholdet mellom politikere og fagmilitære. Her kan teori vedrørende sivil-militære relasjoner, slik den blant annet er utformet av Samuel P. Huntington, by på relevante forklaringer.¹⁷ Det kan utvilsomt være utfordrende for det politiske nivå å erverve, opprettholde og omsette en forståelse for de utfordringer som preger en kompleks militæroperasjon. Slike utfordringer bidrar muligens til å forklare hvorfor politiske formuleringer i liten grad tilkjenner involvering i mål, midler og metoder på de underliggende nivåer.

¹⁷ Sivil-militære relasjoner omhandler i denne sammenheng hvordan det sivile maktapparatet forholder seg til militærvesenet, hvordan makt fordeles, og hvordan politisk kontroll med det militære foregår. Huntingtons klassiske studie *The Soldier and the State: The theory and politics of civil-military relations* (1957) problematiserer og drøfter disse relasjonene mellom politikk og militærmakt, i likhet med en rekke av hans senere utgivelser. Temaet utdypes ikke ytterligere i denne studien.

På den annen side finnes det også indikasjoner på at manglende konkretisering av lavere strateginivåer, og kobling til disse, kan skyldes en regelrett mangel på helhetlig strategi. Da Jan Tore Nilsen studerte det militærstrategiske rasjonale vedrørende norsk deltakelse i militære operasjoner etter den kalde krigens slutt, fant han ved utspørring av nasjonale beslutningstakere at svarene varierte noe, men de hadde et grunnleggende fellestrekk: «Få av dem la nevneverdig vekt på selvstendige norske militærstrategiske tanker om hva man konkret skulle oppnå 'på bakken' (Nilsen, 2011, s. 241). I så fall kan Nilsens funn bidra til å forklare hvorfor horisontale sammenhenger generelt synes å ligge i spekteret svakt til middels konsistente, samt at vertikale sammenhenger virker svake.

Som vi har sett, har det i flere tilfeller vært mulig å tolke argumenter og beveggrunner både som mål og midler, eller som midler og metoder. Disse størrelsene er tidvis komplekst og/eller sirkulært sammenvevd, og kan omtales som internt avhengige på en måte som gjør det vanskelig å påvise en lineær logikk mellom dem. Ofte framstår det uklart hvorvidt det faktisk er snakk om strategi, eller om policybegrepet er bedre egnet til å beskrive disse sammenhengene. Eksempelvis hevder Matlary (2012, s. 115) at strategibegrepet misvisende benyttes om tiltak man ønsker å gjennomføre i henhold til den norske såkalte «Faryab-strategien» fra 2009, noe som snarere er uttrykk for policy.¹⁸

Som vi har sett i kapittel 2 (ibid.), tar ikke policy i samme grad som strategi hensyn til det interaktive samspillet med motstanderens vilje og handlinger. Flere forekomster av det som tilsynelatende er strategikomponenter viser seg altså vanskelige å forstå i en strategisk kontekst, både horisontalt og vertikalt. Dette kan tyde på at de er uttrykk for policy snarere enn strategi.

¹⁸ *Strategi for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan*, vedtatt av Stoltenberg II-regjeringen i 2009 (Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet, 2009).

Kapittel 5

Noen sluttrefleksjoner

Hensikten med denne studien har vært å undersøke i hvilken grad strategisk tenkning på politisk nivå har ligget til grunn for den norske innsatsen i OEF og ISAF i Afghanistan.

På tross av at det synes å herske bred enighet om begrepets kjerneverdier, er og blir strategi en svært uavgrenset størrelse. Enhver studie av strategi vil derfor preges av den begrepsforståelsen som brukes. I kapittel 2 om strategibegrepets innhold etablerte vi et analyseverktøy med utgangspunkt i følgende forståelse:

- At strategi handler om framtiden og beskriver hvordan en ønsket framtidstilstand skal erstatte en nåtidig tilstand.
- At operasjonalisering av strategi innebærer å definere mål, midler og metoder som i størst mulig grad gjør at utvikling mot den ønskede framtidstilstand finner sted.
- At strategi er interaktiv og dynamisk, og tar høyde for den påvirkningen motstridende viljer kan medføre for våre valg og disposisjoner av mål, midler og metoder.
- At strategi eksisterer på flere horisontale nivåer, som styrer og underbygger hverandre i et vertikalt hierarki.

Punktene i denne begrepsforståelsen kan også ses på som indikatorer for strategisk tenkning. I prinsippet skal disse kunne brukes til å etterprøve enhver strategi både i fortid, nåtid og framtid — i dette tilfellet det norske engasjementet i Afghanistan. Videre har vi forsøkt å avgrense strategi i forhold

til begreper som «policy» og «doktrine». Ved å fastholde de fire indikatorene over som absolutt nødvendige for at en handlingsplan kan sies å oppfylle strategidefinisjonen, har intensjonen vært å avklare hvorvidt det norske engasjementet i Afghanistan kan sies å være styrt av strategisk tenkning, og om det i så fall er en konsistent strategi.

I kapittel 3 undersøkte vi hvilke argumenter Bondevik II- og Stoltenberg II-regjeringene la til grunn for det norske Afghanistan-engasjementet. Bevegrunnene bak argumentene ble inndelt i de tre hovedkategoriene *militær sikkerhet og stabilitet, samfunnsutvikling og gjenoppbygging* samt *allianseforpliktelser og resiprositetshensyn*. Parallelt undersøkte vi argumentenes konkretiseringsgrad og sammenhengen mellom mål, midler og metoder. Resultatet viste en stor overvekt av flertydige formuleringer, der de tre strategikomponentene bare delvis var konkrete og kausalt knyttet til hverandre. Til tider var det også vanskelig å skille komponentene fra hverandre fordi de var sammenblandet og tvetydig artikulert. Mål, midler og metoder forelå altså bare delvis og bare med noen grad av tydelighet. Generelt kan vi altså si at argumentasjonen i Afghanistan-debatten viser en moderat til svak grad av strategisk tenkning. Imidlertid fant vi at argumentet om *allianseforpliktelser og resiprositetshensyn* framsto tydeligere og mer spesifikt enn de øvrige beveggrunnene, noe som ga det særlig stor forklaringskraft.

I kapittel 4 undersøkte vi hvorvidt argumentene for det norske engasjementet i Afghanistan var preget av konsistens. Vi skilte mellom horisontal og vertikal konsistens, alt etter hvorvidt horisontale og vertikale sammenhenger mellom mål, midler og metoder var identifisert i kapittel 3. Det viste seg at konsistens i sammenhengene mellom strategikomponentene korrelerte med deres manglende tydelighet. Generelt viste den horisontale konsistensen seg i beste fall å være middels sterk, mens den vertikale konsistensen generelt var svak (forekom med lav hyppighet). Det fåtall vertikale sammenhenger som forekom, viste riktignok høy grad av konsistens, men disse knyttet seg kun til én tekst.

Kun et fåtall formuleringer viste konsistente og detaljerte horisontale sammenhenger. Videre var disse stort sett å finne i dokumenter med et retrospektivt preg. Dette gjorde at formuleringene i liten grad framsto som framtidsorienterte, slik en av indikatorene for strategi skulle tilsi.

Grunnet formuleringenes tvetydige preg er det vanskelig å gi et entydig svar på graden av horisontal og vertikal konsistens i materialet. Vi anslår likevel at forekomsten av konsistens – og dermed rasjonalitet – generelt forekommer i moderat grad i det horisontale perspektivet, og i liten grad i det vertikale perspektivet. Unntak er som nevnt argumenter i kategorien *allianseforpliktelser* og *resiprositetshensyn*, der enkeltforekomster av horisontal konsistens kunne påvises, mens vertikal konsistens kun ble påvist i én enkelt tekst.

Hensikten med den valgte problemstillingen var å forsøke å finne noen svar på spørsmål som lenge har opptatt norske medier og politikere, forsvarspersonell og den sivile offentlighet, forskere og studenter: I hvilken grad har norsk deltakelse i internasjonale operasjoner vært forankret i strategiske avveininger? Var vurderingene som lå til grunn for krigsinnsatsen i Afghanistan planmessige, framtidsrettede, langsiktige, nyttemaksimerende, rasjonelle og adekvate? Og ikke minst: Tok den norske strategien hensyn til den interaktive logikken mellom motstridende viljer som alltid eksisterer i krig?

Dersom *ikke* en slik strategisk forankring har funnet sted, kan Norges beslutning om å ta del i den afghanske krigføringen i sin ytterste konsekvens ha vært ad hoc-preget og tilfeldig. Dette vil i seg selv representere et betydelig moralsk og etisk problem. I tillegg kan man spørre seg hvordan militær maktbruk uten god strategisk forankring skal lykkes, når man vet at selv den mest gjennomtenkte strategi ikke nødvendigvis kan garantere seier.

Det er viktig å presisere at de kvalitative målingene som er gjort i denne analysen, er rettet mot hva de norske politikerne har *sagt*. Vi forutsetter at uttalelsene fra de aktuelle ministrene var styrende for de beslutninger som deretter ble fattet, men vi har ikke undersøkt hvorvidt det de sa sto i samsvar med den etterfølgende realiseringen av konkrete bidrag og handlinger. Videre undersøker analysen hvorvidt regjeringenes argumentasjon kan *indikere* tilstedeværelse av strategisk tenkning, ikke hvorvidt det *faktisk* foreligger en slik tenkning. Analysen gir for eksempel ikke belegg for å hevde at den norske handlemåten i operasjon Enduring Freedom og i ISAF kjennetegnes av mangel på strategisk tenkning eller dårlig strategisk håndverk. Fravær av strategisk tenkning er heller ikke uttrykkelig dokumentert.

Argumentasjonen indikerer imidlertid at forekomsten av strategisk tenkning på politisk nivå er svak – i hvert fall ikke spesielt sterk eller framtreddende. Svaret på denne studiens problemstilling blir derfor at det ikke foreligger

indikasjoner på vesentlig grad av strategisk politisk tenkning vedrørende norske bidrag til OEF og ISAF.

Vi kan vanskelig forestille oss at en enkelt studie alene kan finne eksklusive og entydige svar på spørsmålene om norsk strategi i Afghanistan. Denne studien har selvfølgelig også sine begrensninger. Ved å se på et avgrenset spekter av politiske formuleringer kan vi for eksempel ha gått glipp av data som ville nyansert våre funn ytterligere. I hvilken grad *spor* av strategisk tenkning kan anses som representative indikatorer på faktisk, strategisk tenkning, er også et åpent spørsmål som utfordrer vitenskapelige krav til validitet og begrepsgyldighet. For å få mer fullstendige og entydige svar må man sannsynligvis utvide både materiale og analyseverktøy i flere retninger. For eksempel ville det være svært interessant å studere tematikken ved å sammenholde norske, militære ordredokumenter med politiske beslutningsdokumenter. Dette ville øke reliabiliteten i forhold til å kunne studere graden av konsistens i vertikale sammenhenger mellom nivåer av strategi og fra politikk til operasjoner — altså på tvers av det politiske og militære grensesnittet.

Videre ville studier som sammenligner to eller flere lands bidrag til samme operasjon kunne belyse forskjeller i statenes tilnærming, slik at man kan bedømme hvorvidt graden av strategisk tenkning og argumentasjon varierer påtagelig mellom sammenlignbare stater. Slike forskjeller kunne også indikere mer presist hvorvidt strategisk tenkning eventuelt er et utbredt eller tvert imot et fraværende styringsverktøy hos norske styresmakter.

Det er å håpe at temaet strategi i norsk forsvarspolitikkk blir gjenstand for bredere studier, slik at man kan belyse svakheter og feil vi forhåpentlig kan lære av og unngå i framtiden. Slike studier kan bidra til å styrke eller svekke den konklusjonen vi selv har kommet fram til: Strategisk tenkning rundt bruk av militære maktmidler har fortsatt et betydelig forbedringspotensial i det norske politiske landskapet.

Litteratur og kilder

Andenæs, U. (2002). «Afghanistan-besøk: Petersen møtte norske soldater». *Aftenposten*, 12. april, s. 6.

Anderssen, M. L. (2014). *Norsk opprørsbekjempelse: Illusjon eller realitet? Militære studier 1/2014*. Oslo: Forsvarets stabsskole.

Barnett, M. N. og J. S. Levy (1991). «Domestic sources of alliances and alignments: the case of Egypt, 1962 – 73». *International Organization*, 45 (3), s. 369.

Betts, R. K. (2000). «Is strategy an illusion?» *International Security*, 25 (2), s. 5 – 50.

Betts, R. K. (2001). «The trouble with strategy: Bridging policy and operations». *Joint Force Quarterly* (29) 23.

Bøifot, E. (2007). *Det norske militære engasjementet i Afghanistan – idealisme eller egeninteresse?* Masteroppgave. Oslo: Forsvarets stabsskole.

Clausewitz, C. v., red. A. Rapoport (1968). *On war*. Harmondsworth: Penguin.

Connolly, W. E. (1967). *Political science and ideology*. New York: Atherton Press.

Dagsavisen (2007). «Ikke flere soldater». Intervju med Espen Barth Eide, 17. januar, s. 16.

Devold, K. K. (2002). «Norge i Afghanistan». *Verdens Gang*, 10. juni, s. 40.

Devold, K. K. (2005). *Forsvarsministerens redegjørelse*. Nyhet, 02.06.2005. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/fd/Nyheter-og-pressemeddelinger/2005/forsvarsministerens_redegjorelse.html?id=234868> (lest mars 2014)

Diesen, S. (2012a). «Forord», i S. Diesen (red.), *Strategi: mellom vitenskap, intuisjon og etikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Diesen, S. (2012b). «Hva er militærstrategi? – Har vi behov for slik tenkning i Norge?», i T. E. Sæveraas og V. L. Owesen (red.), *Norsk luftmakt over Libya – suksess uten innflytelse? GILs luftmaktseminar 2012*. Luftkrigsskolens skriftserie vol. 27, s. 37 – 46. Trondheim: Akademika.

Eide, E. B. (2011). «Nyttig innsats». *Dagens Næringsliv*, 13. desember, s. 30.

Forsvarsdepartementet (2003a). *Status norske bidrag til «Enduring Freedom» og ISAF*. Nyhet, 21.02.2003. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/fd/Nyheter-og-pressemeddelinger/2003/status_norske_bidrag_til_enduring.html?id=234_030> (lest mars 2014)

Forsvarsdepartementet (2003b). *Status of Norwegian contributions to ISAF and «Enduring Freedom»*. Nyhet, 07.11.2003. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/fd/Nyheter-og-pressemeddelinger/2003/status_of_norwegian_contributions.html?id=234_166> (lest mars 2014)

Forsvarsdepartementet (2004). *Norwegian force continues its ISAF mission in Kabul*. Press release No. 1/2004, 06.01.04. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet (2014). Kronologisk utvikling av det norske styrkebidraget i Afghanistan. *Internasjonale operasjoner*, 24. april 2013. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/utenlandsoperasjoner/kronologisk-utvikling-av-det-norske-bidr.html?id=632_365> (lest februar 2014)

Gilje, N. og H. Grimen (1995). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hagvaag, E. (2010). «Endrer ikke kurs». Intervju med Grete Faremo. *Dagbladet*, 1. juli, s. 10.

Heløe, G. (2003). *Norges deltagelse i internasjonale militære operasjoner: Hvorfor, hvor og hvordan*. Foredrag på høstseminaret ved Forsvarets Høgskole 19. november. Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/fd/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2003/norges_deltagelse_i_internasjonale.html?id=266_753#>> (lest mars 2014)

Høiback, H. (2011). «Hva er strategi?», i H. Edström og P. Ydstebø (red.), *Militærstrategi på norsk: en innføring*. Oslo: Abstrakt.

Innst. S. nr. 202 (2004–2005). *Innstilling fra utenrikskomiteen om samarbeidet i NATO i 2004*. Dato: 25.05.2005. Oslo: Stortingets Informasjonstjeneste. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2004–2005/inns-200_405–202/?lvl=0> (lest februar 2014)

Kjølberg, A. (2007). *Livet i hegemonens skygge – en småstats sikkerhetslogikk*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. Hentet fra <http://www.ffi.no/no/Rapporter/07-01_626.pdf> (lest mars 2014)

Kjølberg, A. og T. Nyhamar (2011). *Småstater i internasjonale operasjoner*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. Hentet fra <www.ffi.no/no/Rapporter/11-01_698.pdf> (lest mars 2014)

Krossli, J. I. (2006). «Neppe norske soldater til Sør-Afghanistan». Intervju med Anne-Grete Strøm-Erichsen. *Dagsavisen*, 23. mai, s. 16.

Læg Reid, P. (2013). «Byråkrati – eit skjellsord eller eit kvalitetstrekk?» *Ytring*, 9. oktober. Hentet fra <www.nrk.no/yttring/er-norsk-forvaltning-i-krise_-1.11_287_540> (lest februar 2014)

Matlary, J. H. (2010). «'Events, my dear boy, events'». *Minervanett*, 27. oktober. Hentet fra <<http://www.minervanett.no/%E2%80%9Cevents-my-dear-boy-events%E2%80%9D/>> (lest mars 2014)

Matlary, J. H. (2012). «'Events, my dear boy, events' – Strategiske krav til sikkerhetspolitikken», i S. Diesen (red.), *Strategi: mellom vitenskap, intuisjon og etikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Nielsen, A. (2008). «Mener flere bør lære av Norge i Afghanistan». Intervju med Anne-Grete Strøm-Erichsen. *Dagsavisen*, 26. januar, s. 6.

Nilsen, J. T. (2011). «Strategi og politiske prosesser», i H. Edstrøm og P. Ydstebo (red.), *Militærstrategi på norsk: en innføring* (s. 199–243). Oslo: Abstrakt Forlag.

NTB-Reuters-AFP (2005.). «Norske soldater i livsfare under selvmordsangrep», *Bergens Tidende*, 17. desember, s. 15.

NTB (2001). «Norsk innsats er begrenset til Afghanistan». Intervju med Kristin Krohn Devold. *Aftenposten*, 30. desember, s. 4.

NTB (2012). «Strøm-Erichsen ser store utfordringer». *Nationen*, 5. desember, s. 6.

NTB (2013). «Ferdig å krige». Intervju med Anne-Grete Strøm-Erichsen. *Klassekampen*, 14. mai, s. 5.

Oma, I. M. (2008). *Internasjonal militær deltakelse: en analyse av Stoltenberg II-regjeringens sannsynlige avveininger mellom kostnader og fordeler av å imøtekomme forespørsler om styrkebidrag til International Security Assistance Force*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, UiO.

Oma, I. M. (2013). «Stoltenberg II-regjeringens beslutninger om styrkebidrag til ISAF», i G. Fermann (red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (s. 267 – 298). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Petersen, J. (2002). *Utenrikspolitisk redegjørelse i Stortinget, 16. oktober*. Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2002/utenrikspolitisk_redegjorelse_i.html?id=266304> (lest mars 2014)

Petersen, J. (2003). *Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 15. desember*. Norske bidrag til internasjonale operasjoner og samlet innsats i Afghanistan og Irak i 2004. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2003/utenriksministerens_redegjorelse.html?id=267722> (lest mars 2014)

Petersen, J. (2004a). *Fighting terror and promoting peace. The Norwegian perspective*. Foredrag ved Stanford University, California, 14. april. Hentet fra <http://fsi-media.stanford.edu/evnts/3796/Jan_Petersen.pdf> (lest mai 2014).

Petersen, J. (2004b). *Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget, 14. juni*. Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2004/utenrikspolitisk_redegjorelse_for-2.html?regj_oss=1&id=268628> (lest mars 2014)

Posen, B. R. (2009). «The sources of military doctrine», i R. J. Art og K. N. Waltz (red.), *The use of force: military power and international politics*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

Rein, M. (2002). «Ingen diskuterte med Høyre-min» [sic]. *Nordlys*, 30. januar, s. 14.

Savic, D. (2009). *Norwegian strategic culture: a key to understanding the Norwegian approach to the use of force*. Masteroppgave. Oslo: Forsvarets stabsskole.

Sloan, E. C. (2012). *Modern military strategy: an introduction*. New York: Routledge.

St. meld. nr. 31 (2004–2005). *Om samarbeidet i NATO i 2004. (Regjeringen Bondevik II)*. Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2004-2005/stmeld-nr-31-2004-2005-3.html?id=407583>> (lest februar 2014)

St. meld. nr. 28 (2006–2007). *Om samarbeidet i NATO i 2006. (Regjeringen Stoltenberg II)*. Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/stmeld-nr-28-2006-2007-9.html?id=465198>> (lest februar 2014)

St. meld. nr. 15 (2008–2009). *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-15-2008-2009-14.html?id=548732>> (lest mars 2014)

St. prp. nr. 1 (2007–2008) for budsjettåret 2008. *(Regjeringen Stoltenberg II)*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/2007-2008/stprp-nr-1-2007-2008-.html?id=484147>> (lest mars 2014)

Stoltenberg, J. (2007). *Derfor er Norge i Afghanistan. Kronikk i Aftenposten 22. november 2007*. Oslo: Statsministerens kontor. Hentet fra <<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/smk/taler-og-artikler/2007/derfor-er-norge-i-afghanistan.html?id=491689>> (lest mars 2014)

Strachan, H. (2010). «Strategy or alibi? Obama, McChrystal and the operational level of war». *Survival*, 52 (5), s. 157–182.

Strachan, H. (2011). «Strategy and contingency». *International Affairs*, 87 (6), s. 1281–1296.

Strøm-Erichsen, A.-G. (2005). «Norges innsats i Afghanistan». *Dagbladet*, 26. desember, s. 46. Hentet fra <www.dagbladet.no/kultur/2005/12/26/453119.html> (lest mai 2014)

Strøm-Erichsen, A.-G. (2007). «Norsk innsats i Afghanistan». *Verdens Gang*, 23. februar, s. 39.

Strøm-Erichsen, A.-G. (2012). «Grunn til forsiktig optimisme». *Dag og tid*, 14. desember, s. 30.

Støre, J. G. (2006). *Afghanistan. Norsk engasjement. Redegjørelse for Stortinget 24. oktober*. Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/taler-og-artikler/2006/afghanistan-norsk-engasjement-.html?id=273_563> (lest mars 2014)

Støre, J. G. (2008a). *Afghanistankrigen — korstog for vestlige verdier? Globaliseringskonferansen, Folkets hus i Oslo, 7. november*. Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/taler-og-artikler/2008/afghanistan_samordnet.html?id=499_116#> (lest februar 2014)

Støre, J. G. (2008b). *En samordnet plan for Norges bidrag til Afghanistan. Redegjørelse for Stortinget, 5. februar*. Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/taler-og-artikler/2008/afghanistan_samordnet.html?id=499_116#> (lest mars 2014)

Støre, J. G. (2009). *Refleksmøte om «Norge i Afghanistan»*. Tale i Studentersamfundet i Oslo, 14. mai. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/taler-og-artikler/2009/afghanistan_dns.html?id=566_596> (lest februar 2014)

Støre, J. G. (2010). *Redegjørelse om utviklingen i Afghanistan og Norges sivile og militære engasjement i landet*. Stortinget, 9. februar. Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/taler-og-artikler/2010/afghanistan_utvikling.html?id=592_976#> (lest mars 2014)

Thomassen, C. (2005). «USAs krig er legitim». Intervju med Jonas Gahr Støre og Jan Petersen. *Dagbladet*, 10. november, s. 15.

Thomassen, C. (2006). «Nato kan slå Taliban». Intervju med Anne-Grete Strøm-Erichsen. *Dagbladet*, 16. september, s. 14.

Trellevik, A. (2010). «Snart på vei hjem?». Intervju med Kristian Berg Harpviken og Jonas Gahr Støre. *Dagsavisen*, 22. november, s. 16.

Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet (2009). *Strategi for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan, juni 2009*. Hentet fra <www.regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Strategi_Norge-i-Faryab-Afghanistan.pdf> (lest april 2014)

Wedin, L. (2009). *Från politiskt projekt till militär handling: en introduktion till militärstrategin*. Stockholm: Försvarshögskolan.



FORSVARETS STABSSKOLE
FORSVARETS HØGSKOLE

Akershus Festning, bygning 10
Postboks 1550 sentrum
0015 Oslo, Norge